

Die deutschen Provincial Reconstruction Teams: ein neues Instrument zum Nation-Building

Schmunk, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmunk, M. (2005). *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams: ein neues Instrument zum Nation-Building*. (SWP-Studie, S 33). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244862>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Michael Schmunk

Die deutschen Provincial Reconstruction Teams

Ein neues Instrument zum Nation-Building

S 33
November 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

| | |
|----|--|
| 5 | Problemstellung und Empfehlungen |
| 7 | Einführung |
| 8 | Ressourcenknappheit, Komplexität und Zeitbedarf des Nation-Building |
| 8 | Afghanistan als »Labor« für Nation-Building |
| 10 | Die Entstehung des deutschen PRT-Konzepts |
| 11 | Die amerikanische Initiative |
| 12 | Die deutsche Weiterentwicklung des Konzepts |
| 16 | Auftrag, Struktur und Funktionsweise der deutschen PRTs |
| 16 | PRTs als Auslandsvertretungen »neuen Typs« |
| 21 | Der Auftrag der PRTs |
| 21 | Die internationale Steuerung der PRTs |
| 22 | PRTs im Feld: der Arbeitsalltag |
| 25 | PRTs in der Kritik |
| 26 | Soldaten als bewaffnete Entwicklungshelfer? |
| 27 | <i>Wildern im Garten der humanitären Hilfe?</i> |
| 30 | Zu wenig robust? |
| 31 | <i>Zweite »Front« am Hindukusch?</i> |
| 33 | <i>Zwischen Selbstschutz und Auftragserfüllung</i> |
| 34 | <i>Opium-Problem muß mittel- und langfristig von der Politik gelöst werden</i> |
| 36 | Ausblick |
| 39 | Abkürzungen |

Michael Schmunk, Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes, hat diese Studie während seiner Zeit als Diplomat in Residence bei der SWP 2004/05 erarbeitet. Er war von 2002 bis 2004 als Sonderbotschafter für die Koordinierung der Afghanistan-Politik zuständig. Von 2000 bis 2002 hat er die deutsche diplomatische Vertretung im Kosovo geleitet. Zur Zeit arbeitet er an einem Forschungsprojekt zur Fortentwicklung der Nation-Building-Konzepte und -Instrumente am Weatherhead Center for International Affairs der Harvard-Universität.

Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building

Zur Abwehr der Bedrohungen, die von schwachen, scheiternden und gescheiterten Staaten für die Sicherheit und den *way of life* des Westens ausgehen, beteiligt sich Deutschland weltweit an Nation-Building-Unterstützungsoperationen. Deutschland und seine Partner sehen sich bei dieser Aufgabe vor allem zwei Problemen gegenüber: der Knappheit an personellen, finanziellen und politisch-legitimatisierenden Ressourcen und dem Mangel an Konzepten und Instrumenten, die zivile und militärische Aufgaben so effizient wie möglich bewältigen helfen. Diese Herausforderungen haben sich bei der Stabilisierung und dem Wiederaufbau Afghanistans in besonderem Maße gestellt. Um das Potential der zur Verfügung stehenden Soldaten, Diplomaten, zivilen Experten und finanziellen Mittel zu optimieren, wird am Hindukusch erstmals das von den USA entwickelte Instrument der »Provincial Reconstruction Teams« (PRTs) eingesetzt. Das PRT-Netzwerk kommt im Vergleich zu »klassischen« Peace- und Nation-Building-Einsätzen mit einer relativ geringen Zahl von Militärkräften, Wiederaufbauexperten und finanziellen Ressourcen aus.

Deutschland hat sich mit der Übernahme von zwei Teams und des Regionalkommandos im Norden Afghanistans an dem PRT-Konzept beteiligt, dabei aber erreicht, daß diese PRTs unter einem Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Unterstützungsmandat der VN und militärisch unter NATO-Kommando stehen. Die deutsch-geführten PRTs zeichnen sich zudem dadurch aus, daß der zivilen und der militärischen Komponente gleiche Bedeutung eingeräumt wird.

Die vorliegende Studie untersucht Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise der deutschen PRTs, setzt sich mit den Hauptkritikpunkten an Konzept und Praxis auseinander und bietet einen Ausblick auf die Leistungsfähigkeit der PRT-Strategie und ihre Übertragbarkeit auf künftige Nation-Building-Operationen und Hilfsaktionen zur Bewältigung großer Naturkatastrophen. Sie kommt dabei zu folgenden Empfehlungen an die deutsche und westliche Politik:

- ▶ Die PRT-Struktur sollte den integrierten zivil-militärischen Ansatz widerspiegeln. Wenn auch die militärische Komponente in allen PRT-Varianten rein quantitativ immer die weitaus größere sein wird, so sollte die zivile doch mit einer hinreichen-

den Zahl von Diplomaten und Regierungsexperten ausgestattet sein, um ihre vielfältigen Aufgaben wahrnehmen zu können. Politische Entscheidungen, die die PRTs betreffen (Konzept, Struktur, Standorte, Aufgaben, Verhältnis zu OEF), sollten nicht allein der Bundeswehr überlassen bleiben, sondern vom Auswärtigen Amt, das den zivilen Teil führt, unter Beteiligung weiterer ziviler Ressorts aktiv mitgestaltet werden.

- ▶ Die PRTs sollten sich bei ihrer Arbeit stets von den Grundsätzen der Subsidiarität und Selbstbeschränkung leiten lassen, und nachfrage-, nicht angebotsorientiert agieren. Innerhalb des »Camps« staatlicher- bzw. halb-staatlicher deutscher Regierungsorganisationen sollten entwicklungspolitische und militärische Ansätze zu einer Strategie gebündelt werden: Diese Verknüpfung ist das Herzstück des integrierten Konzepts deutscher PRTs.
- ▶ Zumindest um eine mittelbare Beteiligung am Anti-Drogen-Kampf werden die PRTs nicht vorbeikommen. Eine weiträumige Absicherung der deutschen Teams durch KSK-Einheiten, diesmal aber unter ISAF-Mandat, sollte geprüft werden. Es muß aber sicher sein, daß ein solcher Einsatz die Sicherheit der PRTs wirklich erhöht und nicht am Ende verrindert, weil er von der Bevölkerung abgelehnt wird.
- ▶ Es wäre zu erwägen, ob die Grundidee des deutschen PRT-Ansatzes – das konzeptionell-operative Zusammenwirken ziviler und militärischer Experten in instabilen Krisengebieten – über den Einsatz am Hindukusch hinaus Anwendung finden könnte. Dabei sind die verschiedensten Varianten denkbar: PRTs könnten etwa in Situationen nach einem bewaffneten Konflikt, aber zum Beispiel auch nach einer großen humanitären Katastrophe zum Einsatz kommen, in der die diplomatischen und zivilen Experten auf unterstützende, spezifisch militärisch-logistische Fähigkeiten angewiesen sind. Der Bedarf an solchen »weltinnenpolitisch« motivierten humanitären und Wiederaufbau-Missionen wird wachsen. Die potentiellen Einsatzgebiete sind gerade dadurch charakterisiert, daß ein symbiotisches Zusammenwirken ziviler und militärischer Spezialisten den höchsten Grad an Wirkung für die Betroffenen erzielt.
- ▶ Die Beschränktheit von Nation-Building-Ressourcen und die berechtigten nationalen und internationalen Erwartungen an ein optimales Stabilisierungs- und Wiederaufbauergebnis zwingen zu einem Höchstmaß an Kohärenz des Engagements der beteiligten internationalen Akteure. Die Bun-

desregierung sollte daher darauf hinwirken, daß gemeinsame Kriterien für die Ziele und die Durchführung von internationalen Nation-Building-Einsätzen erarbeitet werden. Angesichts der Fülle von Modellen, Zielen und Projekten gilt das insbesondere auch für die PRTs in Afghanistan. In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, ob etwa eine »Joint Transatlantic Nation-Building Task Force« aufgebaut werden sollte, die die wichtigsten internationalen Nation-Building-Unterstützer, die ganz überwiegend zum Westen gehören, zur Fortentwicklung von Konzepten und Instrumenten zusammenbringt. Eine Untergruppe könnte sich mit den PRTs beschäftigen.

- ▶ Die Verbesserung der Kohärenz von Nation-Building-Maßnahmen beginnt auf nationaler Ebene, wo eine Vielzahl ministerieller und halbstaatlicher Akteure koordiniert werden müssen. Der deutsche PRT-Ansatz sollte sich künftig bereits auf die Vorbereitungen eines gemeinsamen Einsatzes erstrecken, also eine integrierte Konzepterarbeitung und ein integriertes einsatzspezifisches »Training« einschließen, an dem alle beteiligten Ressorts und nachgeordneten Bundeseinrichtungen teilnehmen. Vor Ort sollte nach Möglichkeit eine gemeinsame Liegenschaft mit einer gemeinsamen Einrichtung zur »Kundenbetreuung« bezogen werden. Die Stabilisierungs- und Nation-Building-Erfahrungen der integrierten PRTs sollen in einer integrierten »lessons-learned«-Datenbank dokumentiert werden.

Einführung

Der »weite Sicherheitsbegriff«, der sich heute allgemein durchgesetzt hat, schließt (globale) Bedrohungen mit ein, die nicht nur militärischer Natur sind, sondern beispielsweise auch von internationalem Terrorismus, tödlichen ansteckenden Krankheiten und destabilisierten Staaten und Regionen ausgehen. Aber auch schwere Naturkatastrophen wie der Tsunami im Indischen Ozean bedeuten für das »Globale Dorf«¹ neben der humanitären auch eine Sicherheits- und Existenzkrise, die ohne internationalen Krisenmanagement-Beitrag nicht gelöst werden kann. Denn von Naturkatastrophen, Gewalt und schwersten Menschenrechtsverletzungen sind nicht nur die unmittelbaren Opfer betroffen, sondern auch die Menschen der scheinbar weit entfernten westlichen Gesellschaften – eine Erkenntnis, die aus der Erfahrung der Balkankriege, des islamistischen Terrors, des 11. September, der SARS-Epidemie und des Tsunamis vom Dezember 2004 gewonnen wurde. Derartige Katastrophen und ihre Folgen sollen möglichst bereits dort verhindert bzw. bewältigt werden, wo sie entstehen: in den Konflikt- und Post-Konflikt-Gesellschaften selbst.

Externe Krisenbewältigung und Nation-Building-Unterstützung,² also die Stabilisierung und Wieder-

aufrichtung von Gesellschaften und Staaten nach der Beendigung gewaltsamer Konflikte, ist folglich zu einer prioritären Aufgabe der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und zu einer zentralen Strategie globaler internationaler Sicherheitskooperation geworden.³ Deutschland ist auf diesem Feld einer der Hauptakteure. Hier hat sich ein Stück weit »Normalisierung« deutscher Außen- und Sicherheitspolitik vollzogen: Deutschland ist global engagiert.

und zur Schaffung bzw. Stärkung eines vor-politischen Raums und einer Zivilgesellschaft geleistet werden. In der Welt der Vereinten Nationen wird die Bezeichnung »Post-Conflict Peacebuilding« bevorzugt, siehe etwa *United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York, 2.12.2004. Daneben werden je nach Einsatzsituation und Einsatzauftrag die Begriffe »Peacemaking«, »Peacekeeping« und »Peace-Enforcement« verwandt. »Nation-Building« geht demgegenüber davon aus, daß das Einsatzland bereits so weit befriedet ist, daß mit Stabilisierungsmaßnahmen, einer Reform des Sicherheitssektors und allgemein dem Wiederaufbau begonnen werden kann. »Reconstruction« bzw. »Wiederaufbau« präsentieren sich als Teilkonzepte ohne sicherheitsschaffende oder -wahrende Komponente. Das gilt auch für das Teilkonzept des »Capacity-Building«. Zum Begriffsstreit vgl. etwa Simon *Chesterman, You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford 2004, S. 4ff; James *Dobbins u.a., America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2003, S. 1f; Francis *Fukuyama, State-Building. Governance and World Order in the 21st Century*, London 2004, S. 133ff; Jochen *Hippler* (Hg.), *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn 2004, S. 14ff; James D. *Fearon/David D. Laitin, Neotrusteeship and the Problem of Weak States*, in: *International Security*, 28 (2004) 4, S. 5, Fn. 4; Necla *Tschirgi, Post-conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, New York: International Peace Academy, 7.10.2004, S. 2ff.

3 Bundesverteidigungsminister Peter Struck hat dieser Agendaverschiebung Rechnung getragen und als neue Zielvorgabe der Streitkräfte folgendes festgelegt: »Das Engagement im Rahmen der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist an die erste Stelle des Aufgabenspektrums der Bw [Bundeswehr] gerückt« (BMVg, Verteidigungspolitische Richtlinien, Berlin, 21.5.2003, S. 1.) Siehe auch BMVg, Konzeption der Bundeswehr, Berlin, 9.8.2004.

- 1 Der Begriff »global village« geht auf Herbert Marshall *McLuhan* zurück. Im sicherheitspolitischen Diskurs ist er heute Metapher für eine Welt schwindender zeitlicher und räumlicher Barrieren, in der global auftretende Bedrohungen gleichsam jeden Staat und jedermann erreichen können.
- 2 Der englische Begriff »Nation-Building« wird im folgenden in Ermangelung einer geeigneten griffigen deutschen Bezeichnung verwandt. Er konkurriert mit den Konzepten »State-Building« und »Peacebuilding«. »Nation-Building« wird hier nicht im Sinne post-kolonialen Staatenschaffens verstanden, das heißt nicht in der anglo-amerikanischen Bedeutung der Beförderung einer nationalen Identität eines Volkes oder einer Gruppe von Völkern innerhalb einer gemeinsamen, völkerrechtlich anerkannten Grenze, meist im Wege der Lösung von einer Kolonialmacht. Während die Begriffe »State-Building« (in Vermeidung unliebsamer historischer Konnotationen, die das Wort »Nation-Building« hervorrufen mag) oder auch »Institution-Building« begrenzend auf die Schaffung von staatlichen Institutionen und Strukturen abzielen – die Durchführung demokratischer Wahlen eingeschlossen –, erhebt das hier zugrunde gelegte »Nation-Building«-Konzept den Anspruch, darüber hinaus auch die Beiträge zu erfassen, die etwa zum Aufbau der Wirtschaft

Ressourcenknappheit, Komplexität und Zeitbedarf des Nation-Building

Längst hat die Bundesregierung konzeptionell-strategische und organisatorisch-strukturelle Konsequenzen aus diesem Paradigmenwechsel gezogen. Ihr 2004 verabschiedeter Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« belegt dies ebenso wie die Umstrukturierung der Schlüsselressorts, die Transformation der Bundeswehr und die Entwicklung neuer, kohärenterer Kooperationsmechanismen. Integriertes Planen und Handeln ist die Zielvorgabe zumindest für die staatlichen Akteure.

Deutschland und seine Partner versuchen, bei ihrem Nation-Building-Engagement vor allem zwei Probleme in den Griff zu bekommen: den Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen und das Erfordernis, auf die interdependenten Sicherheits- und Wiederaufbaubedürfnisse der Post-Konflikt-Gesellschaften mit einem integriert zivil-militärischen Vorgehen reagieren zu können. Die Fälle gescheiterter Staaten bzw. Gesellschaften haben in den letzten rund 15 Jahren erheblich zugenommen.⁴ Die »Alt-Fälle«, also etwa Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan, werden die amtliche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch auf Jahre, wahrscheinlich Jahrzehnte politisch, personell und finanziell in Atem halten. Damit wird auch der innenpolitische Druck anhalten, das Nation-Building-Engagement gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament zu legitimieren. Mit anderen Worten, der Auslandseinsatz von Bundeswehrsoldaten und Polizisten des Bundes und der Länder, von Diplomaten und Wiederaufbauhelfern und nicht zuletzt die Abzweigung enormer Haushaltsmittel für diese Zwecke über viele Jahre setzt die Bereitschaft zum Tragen der Lasten und eventuell zu menschlichen Opfern voraus. Diese Erkenntnis setzt sich im öffentlichen Bewußtsein der Deutschen zunehmend durch.

⁴ Siehe Fall-Übersichten etwa bei *Dobbins u.a.*, *America's Role in Nation-Building* [wie Fn. 2]; ferner: *James Dobbins u.a.*, *The UN's Role in Nation-Building. From the Congo to Iraq*, Santa Monica: RAND Corporation, 2005; *Chesterman, You, the People* [wie Fn. 2]; *Hippler, Nation-Building* [wie Fn. 2]; *Jennifer Miliken* (Hg.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford 2003; *Robert C. Orr* (Hg.), *Winning the Peace. An American Strategy for Post-conflict Reconstruction*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2004; *Robert I. Rotberg* (Hg.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton 2004.

In Post-Konflikt-Gesellschaften mangelt es regelmäßig an zweierlei: an Sicherheit und an staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und Strukturen, die wenigstens die minimalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigen können. Dabei bedingen Sicherheit und Wiederaufbau bzw. Transformation einander – sie sind, das zeigen die ausgewerteten Erfahrungen (*lessons learned*), unauflöslich miteinander verbunden. Was sich bereits im westlichen Balkan als Option abgezeichnet hatte, wurde in Afghanistan zur unabwehlichen Herausforderung: Zivile und militärische Akteure der Nation-Building-Unterstützung sollten nicht mehr getrennt vorgehen. Sie erzielen mehr Wirkung mit weniger Ressourcen, wenn sie »gebündelt«, das heißt integriert handeln, konzeptionell und operativ.

Afghanistan als »Labor« für Nation-Building

In Afghanistan sieht sich die Internationale Gemeinschaft (IG) in besonderem Maße zur Entwicklung innovativer Konzepte gezwungen. Nicht nur, daß dort gewaltige Sicherheits- und Wiederaufbauprobleme gelöst werden müssen; bereits die schiere Größe und die Unzugänglichkeit mancher Gebiete machen das kriegs- und bürgerkriegsgeschundene Land am Hindu-kusch zu schwerem Terrain für Stabilisierungs- und Transformationsinitiativen. Die Knappheit der Ressourcen, die der IG nach der Verdrängung der Taliban für Afghanistan zur Verfügung standen, trat vor diesem Hintergrund besonders kraß hervor. Das Land muß, so unstrittig die politische und strategische Bedeutung des Einsatzes dort ist, dauerhaft mit deutlich weniger als 10 000 Peacekeepern auskommen.

Doch Not macht erfinderisch: Als Ausweg aus dem Ressourcenmangel entwickelten die USA das Konzept der sogenannten »Provincial Reconstruction Teams« (PRTs), dem zufolge Soldaten zusammen mit Diplomaten und zivilen Experten an ausgewählten Orten so disloziert werden, daß ein einheitliches Netz der Stabilität entstehen kann. Mit Hilfe dieser Ankerpunkte, die sich als kombinierte Sicherheits- und Wiederaufbauzellen mit im Schnitt nur jeweils 100 bis 250 Soldaten und Zivilisten über das ganze Land verteilen, soll das Knappheits-, aber auch das Effizienzproblem gelöst werden.

Deutschland hat sich an diesem Netzwerk nicht nur mit den PRTs in Kunduz und Feyzabad und mit der Übernahme der Koordinierung aller Einrichtungen im Nordsektor Afghanistans beteiligt, sondern das Kon-

zept so fortentwickelt, daß seine zivilen und militärischen PRT-Mitarbeiter bereits *integriert* und *gleichrangig* Nation-Building-Unterstützung betreiben: sie verfolgen eine »Philosophie«, organisieren sich in einer Struktur, erfüllen *einen* Auftrag. Das ist ein neues Modell, das politisch und organisatorisch im In- wie Ausland viel Aufmerksamkeit gefunden hat – positive, aber auch kritische.⁵

Inzwischen ist das PRT-Netz in Afghanistan auf über 20 Standorte angewachsen und seit mehr als zweieinhalb Jahren der Bewährung im Alltag ausgesetzt. Weitere PRTs sollen folgen. Der mit ihnen angestrebten *Kohärenz* außen- und sicherheitspolitischer Strategien und Akteure auf nationaler Ebene soll eine verbesserte Kohärenz auch der Konzepte und Akteure auf der internationalen Ebene der Nation-Building-Unterstützung folgen. Deutschland könnte hier neben den USA zu einer treibenden, gestaltenden Kraft werden.

Als neues außen- und sicherheitspolitisches Instrument stehen die PRTs auf dem Prüfstand der Politik und der Evaluierungsforschung. In dieser Studie sollen Entstehung, Auftrag, Struktur und Arbeitsweise der PRTs dargelegt und analysiert werden. Die Untersuchung geht dabei der Frage nach, ob sich das Instrument im Rahmen deutscher Nation-Building-Unterstützung bewährt und für vergleichbare Auslandseinsätze Modellcharakter besitzt.

5 Vgl. hierzu unter anderem: Peter Viggo Jakobsen, PRTs in Afghanistan: Successful But Not Sufficient, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2005 (DIIS Report 6/2005); Andrea L. Hoshmand, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, College Park, MD: University of Maryland, School of Public Policy, 10.5.2005; Robert Borders, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-conflict Reconstruction and Development, in: Journal of Development and Social Transformation, 1 (2004), S. 5–12; Julia Hett, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2005 (ZIF-Analyse 04/05); Heiko Borchert, Sicherheitspolitische Vernetzung und Transformation aus organisationsanalytischer Perspektive, in: Alexander Siedschlag (Hg.), Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung, Wiesbaden (im Druck), S. 1–25; Robert M. Perito, The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Lessons Identified, Washington, D.C., United States Institute of Peace, Oktober 2005 (USIP Special Report 152), <www.usip.org/pubs/specialreports/sr1152.html>; Markus Gauster, Das PRT als innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements in Afghanistan, in: Europäische Sicherheit, 54 (2005) 9, S. 16–19; Walter Feichtinger/Markus Gauster, Afghanistan: Provincial Reconstruction Teams (PRTs) als innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements (IKM), in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 5 (2005), S. 693–694.

Die Entstehung des deutschen PRT-Konzepts

In den ersten Monaten nach ihrem Beginn konnte der Anti-Terror-Einsatz der multinationalen »Operation Enduring Freedom« (OEF)⁶ und der Peacekeeping-Einsatz der ebenfalls multinationalen »International Security Assistance Force« (ISAF)⁷ in der Hauptstadt Kabul durchgreifende Erfolge verbuchen. Die Taliban und die Al-Qaida-Gruppen wurden entweder ganz aus dem Land vertrieben oder doch zumindest in die unwegsamen Regionen beiderseits der afghanisch-pakistanischen Grenze zurückgedrängt. Kabul, mit seinem relativ leistungsfähigen Flughafen Eingangstor des Landes und Sitz der schutzbedürftigen Übergangsregierung Karzai, wurde zur Operationsbasis des vielfältigen internationalen zivilen und militärischen Engagements, aber auch zur Drehscheibe des neu erwachenden wirtschaftlichen Lebens in Afghanistan. Während die Hauptstadt stabilisiert und mit einem hinreichenden Maß an öffentlicher Sicherheit ver-

sehen werden konnte, fiel die Bilanz für das übrige Land eher negativ aus. Jenseits eines mehrere Kilometer breiten Sicherheitsrings um Kabul verblieben die Menschen unter der Willkürherrschaft der sogenannten »Warlords«,⁸ der Milizenführer und Drogenbarone, die sich ungebrochen als Herren der Sicherheit, als Arbeitgeber und Garanten der Alltagsversorgung gebärden konnten. Der Kabuler Regierungswille konnte hier ebensowenig Platz greifen wie die ersten Ansätze von Rechtsstaatlichkeit. Die im Neuaufbau befindlichen Streitkräfte und die Polizei beschränkten sich noch auf die Hauptstadt. Auch das Wiederaufbau-Engagement der internationalen Staatengemeinschaft konzentrierte sich weitestgehend auf den Raum Kabul, von punktuellen Projekten der Vereinten Nationen und einiger NGOs abgesehen.

Für eine flächendeckende Ausweitung afghanischer Regierungsautorität und international gestützter Wiederaufbauaktivitäten fehlten aber neben einem entsprechenden Mandat des Weltsicherheitsrats⁹ sicherheitsschaffende Kräfte ebenso wie politische und entwicklungspolitische Aufbau-Experten, also vor allem internationale Soldaten, aber auch Diplomaten und Entwicklungskoordinatoren. Mitte 2002 waren kapp 10 000 OEF- (darunter rund 8000 US-Soldaten) und rund 5500 ISAF-Soldaten im Einsatz. Zum Vergleich: Im sechzig Mal kleineren Kosovo mit seiner Bevölkerung von etwa 2 Millionen waren zu Beginn der KFOR-Operation rund 47 000 Soldaten als Peacekeepers stationiert. Legt man die ambitionierte Faustformel zugrunde, die die USA aus ihren Nation-Building-Erfahrungen gewonnen haben,¹⁰ daß bei solchen Operationen rund 20 internationale Soldaten auf 1000 Einwohner zum Einsatz kommen sollen, wird

⁶ Diese auch als »Coalition« (weltweit sind rund 70 Nationen beteiligt) bezeichneten Anti-Terror-Kräfte sind seit dem 7.10.2001 unter anderem am Golf, am Horn von Afrika und in Afghanistan im Einsatz. In Afghanistan erfüllte bis 2004 der Verband mit der Bezeichnung CJTF-180 (Combined Joint Task Force) die OEF-Aufgaben. CJTF-180 war (wie sein Nachfolger) dem OEF führenden US Central Command (CENTCOM) in Tampa/Florida unterstellt (Kommandeur: General John Abizaid) und hatte seinen Hauptstützpunkt in Bagram, rund 30 Kilometer nördlich von Kabul. Seit 2003 wird die afghanische OEF-Operation aus Kabul geführt. Nachfolger der CJTF-180 ist das Combined Forces Command-Afghanistan (CFC-A). Kommandeur ist seit Sommer 2005 der Afghanistan-erfahrene US-Generalleutnant Karl Eikenberry.

⁷ Seit dem 4.8.2005 sind am inzwischen VIII. ISAF-Kontingent, das mit Generalleutnant Mauro Del Vecchio zum ersten Mal unter italienischem Kommando steht, 37 Nationen mit insgesamt rund 8350 Soldaten beteiligt. Zur Sicherung der Parlamentswahlen am 18.9.2005 wurde das Kontingent vorübergehend auf rund 10 000 Soldaten aufgestockt. Den Kern des VIII. Kontingents bildet das »NATO Rapid Deployable Corps – Italy« (NRDC-IT). Die militärische Führung von ISAF liegt beim NATO »Joint Forces Command« im niederländischen Brunssum (Kommandeur: General Gerhard Back). Das CFC untersteht dem NATO-Hauptquartier und SHAPE. Der ISAF-Einsatz begann am 2.1.2002. Deutschland hat gemeinsam mit den Niederlanden das III. Kontingent (10.2.–11.8.2003) geführt. In der ersten Jahreshälfte 2005 waren 2130 deutsche Soldaten ISAF unterstellt, davon 300 in Termez/Usbekistan (Bundeswehr-Luftwaffenstützpunkt).

⁸ Der Begriff »Warlord« (Kriegsherr, Kriegsfürst, regionaler Herrscher, der nicht legitimiert ist und seine Macht gewaltsam auf illegale Milizen und Banden stützt) ist nicht unumstritten, hat sich aber in Politik und Wissenschaft längst etabliert; vgl. zu den Warlords als »Gewaltunternehmern der neuen Kriege« insbesondere Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbek 2002, Kap. 4, S. 131ff (mit Literaturhinweisen).

⁹ Die VN-Sicherheitsrats-Resolution 1386 vom 20.12.2001 begrenzt in Kombination mit einem »Military Technical Agreement« das ISAF-Einsatzgebiet auf einen geographisch genau festgelegten, auf einer Karte markierten Raum.

¹⁰ *Dobbins u.a., America's Role in Nation-Building* [wie Fn. 2].

klar, was dies für Afghanistan mit seinen geschätzten 27 Millionen Einwohnern bedeutet hätte, von der Größe des Landes (etwa so groß wie Frankreich, Österreich und die Schweiz zusammen) und seiner abweisenden Geographie gar nicht zu sprechen. Ein Kontingent internationaler Peacekeeping-Soldaten in fünf- oder besser sechsstelliger Zahl war und ist für Afghanistan aber von den wenigen Staaten bzw. Militärbündnissen, die sich immer wieder an solchen Friedens- und Stabilisierungseinsätzen beteiligen, nicht zu bekommen.¹¹ Insbesondere die leistungsfähigsten und »willigsten« unter ihnen, fast ausnahmslos NATO-Mitgliedstaaten, sind bereits in anderen Post-Konflikt-Fällen engagiert. Der Irak-Einsatz hat diese Mangelsituation verfügbarer Peacekeeping-Soldaten seit 2003 spürbar verschärft.

Als sich die Sicherheitslage in Afghanistan im Frühjahr 2002 trotz des OEF-Einsatzes sogar zu verschlechtern begann, traf die amerikanische Administration die Entscheidung, sich über den Anti-Terror-Einsatz und über die Zwei-Jahres-Grenze hinaus mit Beiträgen auch zum Wiederaufbau zu beteiligen. Nur ein stabiles Afghanistan, so das Kalkül der Bush-Administration, würde der ständigen Bedrohung durch terroristische al-Qaida, extremistische Taliban und machthungrige Regionalfürsten und Warlords dauerhaft widerstehen können. Ohne Sicherheit und Stabilität im ganzen Land, und das war auch den Afghanen wie den Internationalen klargeworden, würde die (fristgerechte) Erfüllung des Petersberg-Fahrplans¹² in Frage gestellt.

Alles Drängen Washingtons, die Partner zur Bereitstellung von mehr Truppen für ISAF zu bewegen, half jedoch nichts: Die Verbündeten räumten zwar die grundsätzliche Notwendigkeit eines größeren Engagements ein, verwiesen aber ohne Ausnahme auf die Begrenztheit ihrer meist kumulierten Peacekeeping-Kapazitäten durch ihre Verpflichtungen im westlichen Balkan, in Afghanistan und anderen Weltregio-

nen. Noch mehr Soldaten für den fernen Hindukusch waren nicht aufzubringen.

Die amerikanische Initiative

Vor diesem Hintergrund entwickelten die USA das Konzept der »Provincial Reconstruction Teams« (PRTs).¹³ An wenigen Schlüsselpunkten in ganz Afghanistan sollten relativ kleine Einheiten von US-Soldaten unter dem Dach des OEF-Mandats durch Präsenz und Mobilität »Sicherheit ausstrahlen«. Für die politische Verbindungsarbeit würde ihnen zunächst ein »Beraater« des State Department und für den Wiederaufbaubereich entweder ein Vertreter der staatlichen Entwicklungsagentur US-AID oder des US-Landwirtschaftsministeriums zugeordnet werden.¹⁴ Je nach Gefährdungslage sollten die PRTs als militärisch-zivile Hybride nur etwa 60 bis 80 Soldaten und eine Handvoll ziviler Experten umfassen. Der Hauptauftrag, zumindest für die Anfangszeit, lag also in der Schaffung eines »sicheren Umfeldes« durch pure Präsenz und das Sammeln von Informationen. Darüber hinaus sollten die PRTs kleinere entwicklungspolitische Vorhaben durchführen. Als Einsatzbasen wurden

¹³ Zum Prozeß der Entwicklung des amerikanischen PRT-Konzepts und der deutschen Variante siehe Michael Schmunk, Neu im Werkzeugkasten der Nation-Builders: Berlins zivil-militärische Wiederaufbauteams am Hindukusch. Entstehung, Konzept und Erfolgchancen deutscher Provincial Reconstruction Teams, in: Claudia Gomm-Ernsting/Annett Günther (Hg.), Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg. Grundlagen und Perspektiven deutsch-afghanischer Sicherheitskooperation, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005, S. 329–361; ausführliche Darstellung in: Michael Schmunk, Provincial Reconstruction Teams: Taugliche Helfer beim Nation-Building. Zur Entstehung, Zielsetzung und Perspektive des deutschen PRT-Konzepts, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2005 (SWP-Materialien).

¹⁴ Das Konzept, in der Stabilisierungsphase in Post-Konflikt-Gesellschaften mit integrierten Einheiten unter Beteiligung nicht-militärischer Experten zu arbeiten, wurde später in der »National Military Strategy of the United States of America« (Washington, D.C. 2004) prinzipiell verankert: »The Joint Force must be able to transition from major combat operations to stability operations and to conduct those operations simultaneously. At the operational level, military post-conflict operations will integrate conflict termination objectives with diplomatic, economic, financial, intelligence, law enforcement and information efforts. Joint forces will, where appropriate, synchronize and coordinate their operations and activities with international partners and non-governmental organizations« (ebd., S. 13).

¹¹ Das gilt insbesondere für europäische Truppensteller: Nach dem Wegfall der Bedrohungen aus dem Ost-West-Konflikt sind die Streitkräfte dort eher reduziert denn vergrößert worden; auch ist in Europa – im Gegensatz zu den USA – ein hilfsweiser Rückgriff auf söldnerähnliche Rekrutierungsmodelle oder private, paramilitärische Sicherheitsdienstleister politisch nicht durchsetzbar, vgl. hierzu vor allem Herfried Münkler, Imperien. Die Logik der Weltherrschaft vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin 2005, S. 241ff.

¹² Siehe die VN-Sicherheitsrats-Resolutionen 1383 und 1386 vom 6.12. bzw. 20.12.2001.

zunächst die acht afghanischen Städte festgelegt, an denen die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) ihre Regionalbüros eingerichtet hatte: Herat, Mazar-e Sharif, Bamian, Kunduz, Charikar, Jalalabad, Gardez und Kandahar.

Die USA verfolgten von Anfang an das Ziel, über die Einbindung wichtiger Verbündeter nicht nur das Risiko und die Lasten des PRT-Einsatzes auf mehrere Schultern zu verteilen (»Internationalisierung«), sondern mittel- und langfristig über die Errichtung von immer mehr PRT-Netzpunkten das internationale Peacekeeping-Engagement in der Fläche auszuweiten.

Die deutsche Weiterentwicklung des Konzepts

Deutschland nimmt in Afghanistan spätestens seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine Sonderstellung unter den ausländischen Mächten ein.¹⁵ Mit der Entsendung des von Anfang an größten Truppenkontingents für ISAF, der Übernahme der Verantwortung für den Aufbau einer neuen afghanischen Polizei und Grenzpolizei und kontinuierlich hohen finanziellen Beiträgen zum Wiederaufbau hat die Bundesrepublik diese Stellung gefestigt. Die Gastgeberrolle bei zwei weiteren internationalen Afghanistan-Konferenzen¹⁶ hat Deutschland zudem den Ruf der »Hüterin des Petersberg-Prozesses« eingetragen.

Regierung und Opposition in Berlin waren sich in der Einschätzung der Lage und der Perspektiven Afghanistans mit den USA einig. Nachdem Washington die Bundesregierung aufgefordert hatte, sich an dem PRT-Netz zu beteiligen, entwickelte das Auswärtige Amt (AA) bereits Ende Dezember 2002 ein erstes Konzept. Nach zustimmendem Kabinettsbeschluss vom 5. Juni 2003 wurde im Sommer 2003 vom AA und dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) unter Beteiligung des Innenministeriums (BMI)¹⁷ und

des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ)¹⁸ ein sogenanntes »Afghanistan-Konzept« erarbeitet, das auch die Zielsetzungen deutscher PRTs fixiert. Am 2. September 2003 nahm das Bundeskabinett dieses Konzept an. Nach Abwägung aller politischen und militärischen Gesichtspunkte entschied sich die Bundesregierung am 22. September 2003, das noch in der Aufbauphase befindliche US-PRT Kunduz im Nordosten Afghanistans zu übernehmen und als ISAF-Pilotprojekt deutschen Modells zu führen.

Bei ihren Überlegungen und Planungen stand für die Bundesregierung der politische Charakter und die politische Zielsetzung der in deutscher Verantwortung zu führenden Wiederaufbauteams im Mittelpunkt. Zunächst mußten zwei Grundvoraussetzungen gegeben sein: ein geeignetes Mandat der VN und eine politisch-zivile, in erster Linie auf Stabilisierung und Wiederaufbau fokussierte Ausrichtung des PRTs. Ähnlich den verschiedenen Engagements im westlichen Balkan sollte die Bundeswehr an der Schaffung und Erhaltung eines »sicheren Umfelds« für den politisch-institutionellen und physisch-wirtschaftlichen Wiederaufbau mitwirken, nicht jedoch an Kampfhandlungen, und auch keine Präsenz zeigen, die an militärische Besatzung erinnern würde. Im Unterschied dazu läßt das zur kriegerischen Auseinandersetzung mit verbliebenen bzw. nachsickernden terroristischen Gruppen ermächtigende Mandat der OEF¹⁹, unter dem die USA bis heute ihre PRTs einsetzen, Stabilisierungs-

¹⁸ Das BMZ ist vor allem für Maßnahmen des infrastrukturellen Wiederaufbaus in Afghanistan verantwortlich (Energieversorgung, Wasserversorgung, Aufbau der Wirtschaft); ihm stehen hierfür rund 30 Mio. Euro aus den Mitteln des sogenannten »Stabilitätspakts für Afghanistan« zur Verfügung. Das AA legt den Schwerpunkt seiner Hilfe auf den politisch-institutionellen Wiederaufbau und auf die Stärkung der Zivilgesellschaft. Es verfügt für diese Zwecke ebenfalls über rund 30 Mio. Euro. Weitere rund 20 Mio. Euro aus diesem Haushaltstitel stehen der Bundesregierung für primär multilateral konzipierte Afghanistan-Projekte zur Verfügung.

¹⁹ Deutschlands Beteiligung beruht auf dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001, der sich wiederum auf Artikel 51 der Charta der VN, auf Artikel 5 des Nordatlantikvertrags und auf die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrates gründet. Das Mandat erlaubt den Einsatz von »bis zu 3100 Soldaten« in den OEF-Operationen, insbesondere im Mittelmeer und im Golf, bis 2003 auch den von rund 100 KSK-Kräften in Afghanistan. Der Bundestagsbeschluss wurde zuletzt am 12.11.2004 erneuert und dürfte vom neuen Bundestag im November 2005 wieder problemlos verlängert werden.

¹⁵ Vgl. zu den deutsch-afghanischen Beziehungen den kompilierten Überblick bei Conrad Schetter, *Kleine Geschichte Afghanistans*, München 2004, S. 14–17.

¹⁶ Am 2.12.2002 wieder auf dem Petersberg und am 31.3./1.4.2004 in Berlin.

¹⁷ Das BMI hat 2002 im Rahmen der Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung für die Afghanistan-Hilfe die technische Durchführung der Ausbildung und des Aufbaus einer nationalen Polizei und Grenzpolizei übernommen. Die politischen Vorgaben kommen aus dem Auswärtigen Amt, das dem BMI zur Finanzierung dieser Maßnahmen aus den AA-Sondermitteln für Afghanistan im Jahr durchschnittlich 12 Mio. Euro zur Verfügung stellt.

und Wiederaufbauoperationen eher als flankierende Maßnahme erscheinen.

Das erste, von den USA am 1. Februar 2003 voll in Betrieb genommene PRT Gardez bestätigte wegen seines trutzigen Erscheinungsbilds (von den Amerikanern entsprechend »Fort Apache« genannt) deutsche Zweifel an der Vereinbarkeit des amerikanischen Ansatzes mit dem deutschen Konzept. Gardez wirkte bereits äußerlich eher wie ein abweisendes Wehrdorf und kaum wie das Camp eines Unterstützungsteams, das auf enge Kooperation mit einheimischen Regierungskräften und mit der Bevölkerung setzt. Aber auch die innere Struktur des ersten amerikanischen PRTs war trotz einiger »civil affairs«-Elemente ganz überwiegend auf sicherheitsschaffende Operationen ausgerichtet, auf Kampfaktionen, »um Reste der al-Qaida und der Taliban zu jagen und zu fangen beziehungsweise zu töten«, ²⁰ entsprechend dem von den VN gebilligten Anti-Terror-Auftrag. Der durch übriggebliebene bzw. neugruppierte Taliban und Al-Qaida-Einheiten destabilisierte Süden und vor allem Südosten des Landes ist immer noch nicht militärisch befriedet. ²¹ Eine Post-Konflikt-Situation ist hier noch nicht erreicht, wie der sprunghafte Anstieg von Kampfhandlungen mit hohen Verlusten auf beiden Seiten im Frühjahr und »heißen« Sommer 2005 unterstrichen hat. Dies erklärt den besonderen Auftrag und Charakter der PRTs dort und auch, warum bislang keine andere Nation als die USA bereit ist, im »Paschtunengürtel«, den die Taliban und al-Qaida als Operationsbasis bevorzugen, die Einrichtung eines Wiederaufbauteams zu wagen. ²²

20 Siehe den telegrafischen Runderlaß von US-Außenminister Colin Powell an alle amerikanischen Auslandsvertretungen vom 31.1.2003, Guidance cable »Afghanistan: Deployment of Provincial Reconstruction Teams«, SECSTATE #29380, unclassified, Ziff. 3.

21 Dagegen sprechen auch nicht Unruhen wie die im Kosovo vom 17./18.3.2004, die in ihrem Charakter mit dem auch von außen gespeisten islamistischen Terror in Afghanistan nicht vergleichbar sind.

22 Entsprechend schwierig gestaltet sich folglich auch die von den USA mit Blick auf eine stufenweise Verringerung ihres militärischen Engagements nach den Parlamentswahlen Ende 2005 angestrebte »Verschmelzung« der OEF- und ISAF-Mandate: Paris und Berlin haben hier politische Vorbehalte. Dennoch ist die NATO entschlossen, bis Mitte 2006 alle PRTs zu übernehmen. Aus deutscher und französischer Sicht haben die OEF- und die ISAF-Mandate grundsätzlich verschiedene Zielsetzungen und sollten aus politischen wie sicherheitspolitischen Erwägungen heraus auch künftig getrennt gehalten werden, was Bundeskanzler Gerhard Schröder gegenüber US-Außenministerin Condoleezza Rice

Zwischen Bundesregierung und Bundestag herrschte daher von Anfang an Einigkeit darüber, daß eine deutsche Beteiligung an der Ausweitung des internationalen Engagements über Kabul hinaus nur mit einem fortentwickelten PRT-Modell ²³ und unter dem friedensunterstützenden Mandat von ISAF denkbar ist. Um die innenpolitische Akzeptanz ihres Modells zu erhöhen, aber auch um eine breite Unterstützung der Partner sicherzustellen, strebte die Bundesregierung zusätzlich die Unterstellung dieser »ISAF-Inseln« unter NATO-Verantwortung an. ²⁴ Nachdem die Allianz zugestimmt hatte, brachte die Bundesregierung gemeinsam mit ihren engsten Partnern bei den VN Vorschläge zur Änderung der Sicherheitsratsresolution 1386 (2001) ein, um den Text der Entschließung an die neuen Erfordernisse rechtlich-geographisch anzupassen bzw. hinsichtlich des Auftrags zu präzisieren. Im Wege der routinemäßig anstehenden

anläßlich ihres Antrittsbesuchs am 4. Februar 2005 in Berlin noch einmal bekräftigt hat (siehe: Afghanistan-Einsatz entzweit Berlin und Washington, in: Der Spiegel, 5.2.2005, S. 14). Berlin und Paris lehnen daher die von den USA angestrebte »Verschmelzung« beider Mandate und Aufgaben ab, wobei die Verteidigungsminister an Spree und Seine nicht ausschließen, die beiden Einsätze zur Synergiegewinnung unter einem *Kommando* (Bundesverteidigungsminister Struck: »ein Kommandeur mit zwei Hüten«) zusammenzuführen (FAZ, 22.1.2005, S. 6; zur Ablehnung der vollständigen Fusion siehe das Interview mit Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie, in: FAZ, 10.2.2005, S. 2: »nicht erstrebenswert und nicht möglich«; ablehnend auch: Oliver Roy, Afghanistan: La difficile reconstruction d'un État, Paris: Institute for Security Studies, Dezember 2004 [Cahier de Chaillot Nr. 73], S. 68). Die USA und die NATO führen für die Fusion insbesondere logistisch-ökonomische Gründe an. Auch nach dem Treffen der Verteidigungsminister in Nizza (9.–10.2.2005) gehen daher im NATO-Hauptquartier die Prüfungen weiter, wie unterhalb dieser politischen Schwelle der Beibehaltung paralleler Mandate Doppelarbeit, Ressourcenverschwendung und Reibungsverluste reduziert, Synergien erzielt und die US-Streitkräfte am Hindukusch letztlich entlastet werden können; siehe auch Lothar Rühl, Zwei Hüte in Afghanistan. ISAF, Nato und amerikanische Truppen sollen einem Gesamtkommando unterstellt werden, in: FAZ, 28.2.2005, S. 10.

23 Die Website des AA vom November 2003 sprach von »Anlehnung an das US-Konzept« und einem »Pilotprojekt«.

24 Die NATO hatte zum 11.8.2003 die Führung von ISAF unter dem noch auf Kabul begrenzten VN-Mandat übernommen. Präsident Karzai hatte dies ausdrücklich begrüßt. Vereinbart wurde allerdings, daß ISAF auch weiterhin unter dem eingeführten kreisrunden, grünen Emblem und nicht mit den NATO-Farben und -Symbolen auftritt. Der Aufgabenkatalog der NATO-PRTs ist im ISAF-Operationsplan vom 27.6.2004 festgelegt und bekräftigt die vom deutschen Pilotprojekt etablierte Trennung der Führung von zivilen und militärischen Komponenten.

Verlängerung des ISAF-Mandats um zwölf Monate nahm der Weltsicherheitsrat mit Verabschiedung der Resolution 1510 vom 13.10.2003 diese textlichen Mandatsanpassungen vor.

Damit waren für den Deutschen Bundestag die internationalen Voraussetzungen geschaffen, um der von der Bundesregierung am 15. Oktober 2003 beschlossenen Ausweitung des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan über Kabul hinaus durch Einrichtung zunächst eines PRTs zuzustimmen.²⁵ Mit dem seit dem September 2005 gültigen (und weiterhin jedes Jahr jeweils spätestens zum 13. Oktober zu erneuernden) Mandat sind sowohl der Einsatz deutscher PRTs in der Nordregion, die Übernahme des Regionalkommandos Nord sowie der Einsatz in Kabul abgedeckt, nebst zeitlich begrenzten weiteren Unterstützungsmaßnahmen.²⁶ Die bisherige Höchstgrenze einsetzbarer Bundeswehrsoldaten von 2250 setzte der Bundestag in Anbetracht der gewachsenen Verpflichtungen auf »bis zu 3000« fest, was der Bundeswehr mehr Einsatzflexibilität verschafft. Zukünftig ist der Einsatz der Soldaten auch von konkreten Einsatzorten entkoppelt. Die bislang maßgebliche Aufteilung von Kontingenten auf Kabul und auf den Norden (PRTs) entfällt. Auch das erlaubt einen bedarfsgerechteren Einsatz der Kräfte. Wie bisher können Bundeswehrsoldaten im Rahmen der ISAF-Operation auch künftig (landesweit) zur Absicherung von Wahlen eingesetzt werden.²⁷

Im Rahmen der von der NATO in Absprache mit OEF/CFC-A vorgenommenen Aufteilung des internationalen militärischen Engagements in Afghanistan auf vier Regionalzonen (Nord, West, Süd, Ost) hat

Deutschland zum 30. Juli 2005 die Aufgaben eines Regional Area Coordinators (RAC) in der Nordregion mit Sitz in Mazar-e Sharif übernommen. Diese Koordinationsfunktionen werden in den kommenden Monaten in vier geographisch entsprechende Regionalkommandos umgewandelt, deren Kommandeure (darunter ein deutscher Brigadegeneral für den Norden) dem ISAF-Kommandeur in Kabul unterstellt werden, ähnlich der Struktur für KFOR im Kosovo. Dieser neuen Führungsverantwortung wurde mit dem Bundestagsmandat vom 28. September 2005 bereits Rechnung getragen.²⁸

Übersicht 1 PRTs in Afghanistan (Stand: 1. Juli 2005)

| NATO/ISAF-PRTs (insgesamt 9) | OEF/CFC-A-PRTs (insgesamt 12) |
|--|----------------------------------|
| Chaghcharan (Litauen) | Asadabad (USA) |
| Farah (USA) | Bamian (Neuseeland) |
| Feyzabad (Deutschland) | Gardez (USA) |
| Herat (Italien) | Ghazni (USA) |
| Kunduz (Deutschland, mit Außenstelle Taloqan) | Jalalabad (USA) |
| Mazar-e Sharif (Großbritannien) | Kandahar (USA) |
| Maymaney (Großbritannien) | Khowst (USA) |
| Pol-e Khomri (Niederlande) | Lashkar Gah (USA) |
| Qal-e Now (Spanien) | Qalat (USA) |
| | Parwan (USA/Südkorea) |
| | Sharana (USA) |
| | Tarin Kowt (USA) |

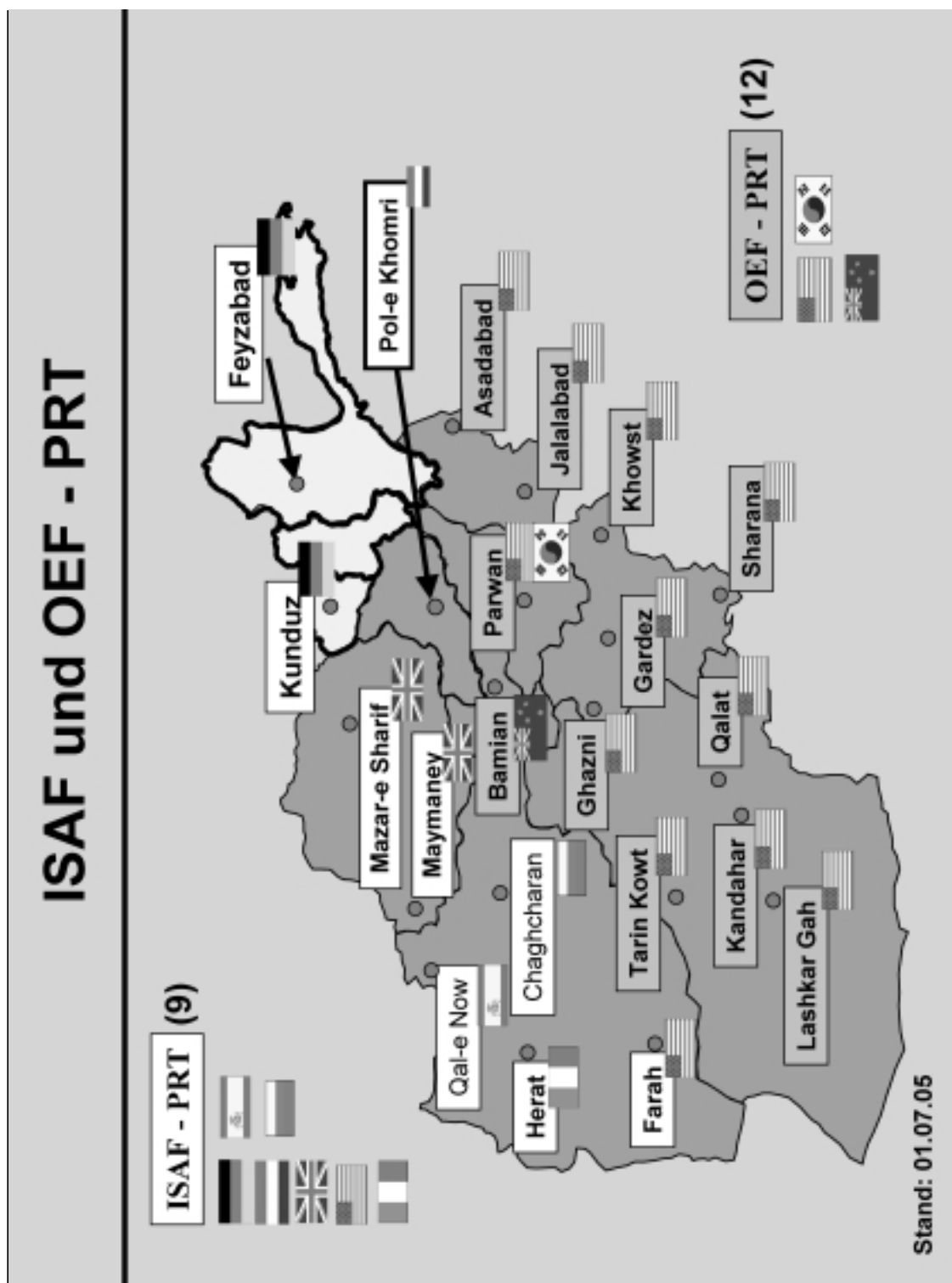
²⁵ Die Abstimmung im Bundestag am 24.10.2003 ergab 531 Ja- und 57 Nein-Stimmen (vor allem aus der FDP-Fraktion und der Gruppe der PDS-Abgeordneten) sowie 5 Enthaltungen.

²⁶ Die Höchstgrenze der insgesamt in Afghanistan einsetzbaren Soldaten und die geographische Beschränkung ihres Einsatzes auf Kabul bzw. auf bis zu 450 davon in den deutschen PRTs im Nordosten hatten sich für die Bundeswehr und die ISAF-Führung als zu starr herausgestellt. Entsprechend stimmte der Bundestag im September 2005 mit deutlicher Mehrheit (535 Ja-, 14 Nein-Stimmen, bei 4 Enthaltungen, siehe Fn. 19) einer Erhöhung der einsetzbaren Zahl von Bundeswehrsoldaten zu. Der Bundestags-Mandatsbeschluss wurde für Afghanistan zuletzt am 28.9.2005 erneuert, siehe zur Debatte das BT-Plenarprotokoll 15/187, S. 17569–17591; siehe ferner den in der Debatte behandelten Antrag der Bundesregierung zur Mandatsverlängerung, BT-Drucksache 15/5996 vom 21.9.2005.

²⁷ Von diesem Teil des Bundestagsmandats hat die Bundesregierung erstmals aus Anlaß der Präsidentschaftswahlen vom 9.10.2004 Gebrauch gemacht (als NATO-ISAF-Truppen) und danach auch bei den Parlamentswahlen vom 18.9.2005.

²⁸ Vgl. hierzu den Antrag der Bundesregierung vom 21.9.2005 [wie Fn. 26], S. 3, Ziff. 7, sowie die Begründung, S. 6.

Karte 1
Stationierungsorte der ISAF- und OEF-PRTs



Quelle: Bundeswehr (Einsatzführungskommando), 2005

Auftrag, Struktur und Funktionsweise der deutschen PRTs

Entsprechend der »Grundphilosophie« des deutschen Konzepts, nach der PRTs als »zivile Wiederaufbau-teams mit militärischer Schutzkomponente«²⁹ strukturiert und eingesetzt werden, arbeiten in den deutschen PRTs eine zivile und eine militärische Komponente integriert und gleichrangig zusammen unter einem politischen Gesamtauftrag, der von jeder Teilkomponente auf ihre Art (Beibehaltung der jeweiligen komparativen Vorteile) umgesetzt wird. Die Personalstärke im PRT Kunduz umfaßte im Juni 2005 rund 350 Bundeswehrsoldaten, rund 120 internationale Soldaten (aus zehn Partnerstaaten: Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Rumänien, Schweiz, Tschechien, Ungarn, USA), und ungefähr 10 »Zivilisten« (aus Deutschland wie aus Partnerstaaten).³⁰ Im PRT Feyzabad waren zur gleichen Zeit 120 deutsche Soldaten, 80 internationale (aus Dänemark und Tschechien) und rund 10 Diplomaten, Polizeitrainer und Entwicklungsexperten eingesetzt. Für die Gleichrangigkeit ist das Zahlenverhältnis von militärischem und politisch-zivilem Personal unerheblich.³¹ Es liegt auf der Hand, daß die zivile Komponente ihre Aufgaben mit weit weniger Personal erfüllen kann als die militärische, die zudem für die Gesamt-

Sicherheit und Gesamt-Logistik verantwortlich zeichnet.

PRTs als Auslandsvertretungen »neuen Typs«

Deutschland unterhält in Form von Botschaften, Generalkonsulaten und Verbindungsbüros ein weltweites Netz von Auslandsvertretungen, die ausnahmslos von Diplomaten geleitet werden. Mitarbeiter aus anderen Bundesressorts sind in diese Vertretungen integriert und den Botschaftern unterstellt, um eine einheitliche Politik der Bundesregierung gegenüber dem Gastland zu gewährleisten. Daneben hat Deutschland im Rahmen internationaler Missionen³² im Ausland Bundeswehrsoldaten stationiert, die von multilateralen Offizieren bzw. deutschen Kontingentskommandeuren geführt werden. Deren zivile politische Berater,³³ die in der Regel aus dem AA stammen, unterliegen den Weisungen der militärischen Strukturen.

Mit der Organisationsform des PRT (siehe Schaubild 1, S. 17) hat die Bundesregierung Neuland betreten.³⁴ Denn auch ein PRT ist als verlängerter Arm der Bundesregierung eine »Auslandsvertretung«,

²⁹ So die Bundesminister Joseph Fischer und Peter Struck in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 9.9.2003, im Anschluß an die richtungweisende Kabinettsitzung vom 2. September. Die Web-Seiten von BMVg/Bundeswehr sprechen von »dezentral organisierten und regional verantwortlichen Teams, bestehend aus zivilen Helfern und militärischer Unterstützung«. Die Bundeswehrquellen nennen stets die zivile vor der militärischen Komponente.

³⁰ Darunter unter anderem drei Diplomaten aus dem AA sowie für den Polizeiaufbau vier deutsche und zwei kroatische Polizeitrainer; der Vertreter des BMZ residiert mit seinen Kollegen aus GTZ, KfW und DED *außerhalb* des PRT in Kunduz (siehe hierzu unten). In Feyzabad (ein Diplomat als Leiter der zivilen Komponente und ein BMZ-Vertreter außerhalb der PRT-Liegenschaft) wird die regionale Polizeiausbildung von zwei deutschen und zwei slowakischen Polizeioffizieren durchgeführt; in Herat sind drei BMI-Vertreter im Einsatz.

³¹ Die im Vergleich zu US- und UK-PRTs deutlich höhere Zahl von Soldaten, die in deutschen PRTs eingesetzt sind, ist durch den anspruchsvolleren Fürsorge- (etwa Feldlazarett) und Logistikanatz der Bundeswehr begründet – eine Konsequenz unter anderem des Soldatengesetzes.

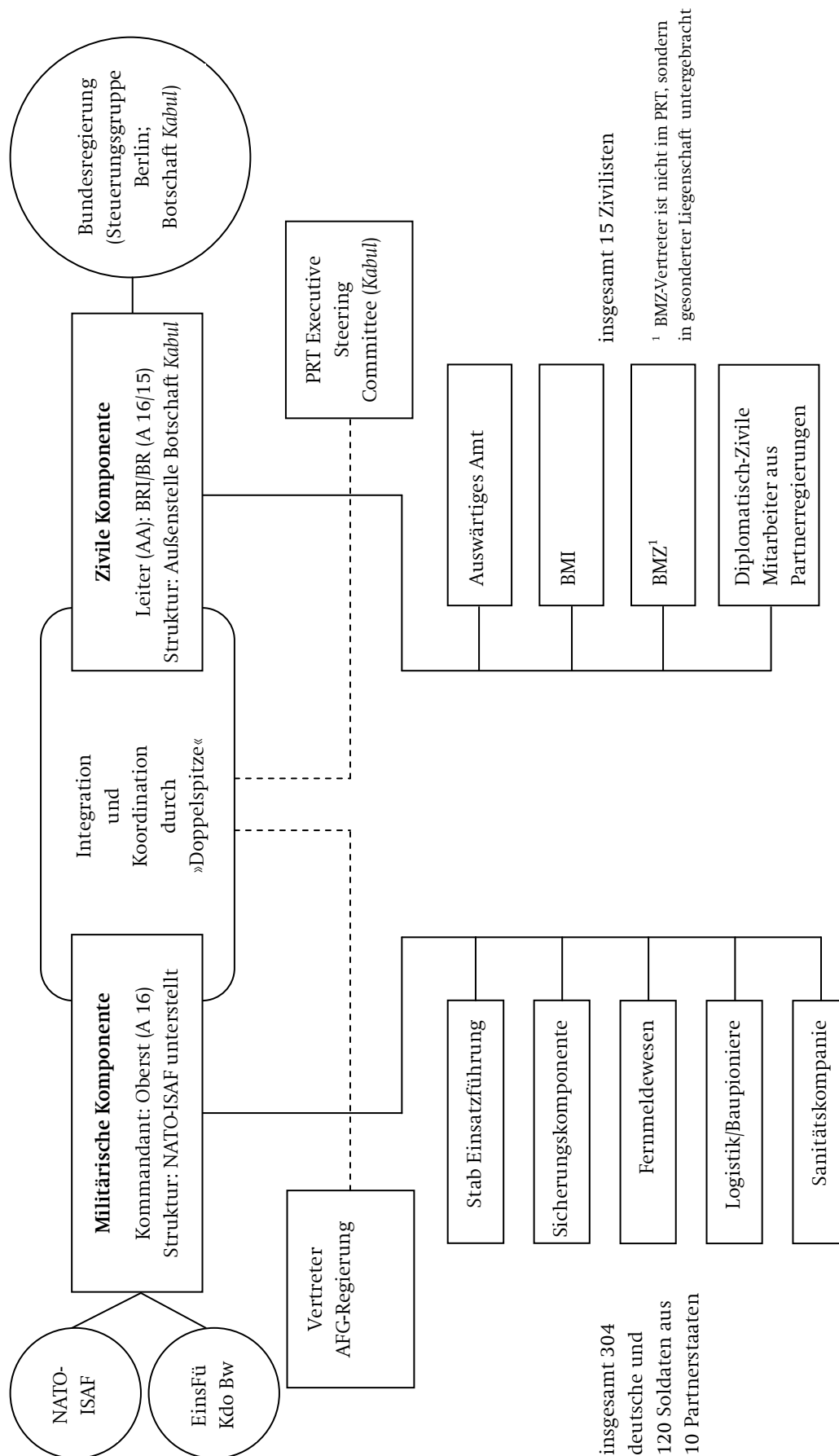
³² Häufig »Forces« genannt, wie z.B. SFOR, EUFOR, KFOR, ISAF, mit Führungshauptquartieren, an denen auch Zivilisten beteiligt sind, in der Regel Diplomaten.

³³ Sogenannte »Political Advisors« (POLAD). Das AA hat POLADs zum Beispiel im regionalen Hauptquartier der KFOR in Prizren (Kosovo) und beim COM ISAF in Kabul sowie bei COM JFC Brunssum eingesetzt.

³⁴ Die Bundesregierung hat, abgesehen von der politischen Grundlage des »Afghanistan-Konzepts«, richtigerweise auf eine bürokratische Formalisierung dieses »Verhältnisses« verzichtet und einem flexiblen Umgang mit dem neuen Ansatz den Vorzug gegeben. Allerdings gibt es inzwischen hier und da Überlegungen, ob man das PRT-Modell nicht durch eine Art Ressortvereinbarung formalisieren sollte. Dem widerspricht im Grunde bereits die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bzw. das Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD), die dem AA automatisch die Organisationshoheit für alle Auslandsvertretungen zuweisen: GGO vom 11.5.1951, § 11; GAD vom 30.8.1990, §§ 1, 2 und 3; siehe auch die Geschäftsordnung für die Auslandsvertretungen (GOV), §§ 1, 2 und 2a.

Schaubild 1

Grundstruktur des deutsch geführten NATO-ISAF-PRT Kunduz (vereinfachte Darstellung)



wenngleich diese auf der militärischen Seite multilateral integriert ist.³⁵ Im Pilotprojekt Kunduz wurde erstmals keine Seite der anderen unterstellt. Ganz im Sinne pragmatisch-funktionaler Kooperationsformen, wie sie bei Nation-Building-Operationen zunehmend zu finden sind, wurde für die deutschen PRTs eine »Doppelspitze« gewählt. Neben dem zivilen Leiter des Teams, einem Diplomaten aus dem AA, steht ein Offizier der Bundeswehr. Der zivile Teil ist als Außenstelle der Deutschen Botschaft Kabul organisiert und wird – unter Beteiligung der militärischen Seite – von einer regelmäßig tagenden interministeriellen »Steuerungsgruppe« der Bundesregierung über den Weisungsstrang des AA koordiniert und geführt.³⁶ Der deutsche Botschafter in Afghanistan vertritt das PRT folgerichtig noch vor dem zivilen PRT-Leiter in multilateralen politischen Gremien in Afghanistan. Der militärische Teil des Teams untersteht den ISAF- und damit den NATO-Führungsstrukturen, der PRT-Kommandeur ist eingebunden in die NATO »chain of command« (siehe Schaubild 2, S. 19). Die militärische PRT-Struktur umfaßt neben dem Stab mit den üblichen Führungsfunktionen eine Stabs- und Versorgungskompanie, eine Schutz- und eine Sanitätskompanie, Feldjäger, Kampfmittelbeseitiger und Baupioniere.

Die Berichterstattung an die Bundesregierung (z. B. Berichte über die Sicherheitslage und die Entwicklung der Projekte, Einholen von Weisungen) wird in der Regel zwischen beiden Leitern abgestimmt. Während auf dem zivil-diplomatischen Kommunikationsstrang traditionell die übergeordnete Auslandsvertretung (Botschaft Kabul), vor allem aber die Bundesministerien die Informationen direkt erhalten, sieht die militärische Hierarchie vor, daß die Berichte der PRTs erst das Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Geltow bei Potsdam durchlaufen, wo sie für die politische Führung im BMVg erst einmal bewertet werden. Hierdurch können zeitliche wie inhaltliche Verzerrungen der PRT-Berichterstattung an Berlin entstehen

³⁵ In der Regel in NATO- bzw. ESVP-Strukturen.

³⁶ Diese Struktur entspricht der für NATO-PRTs geltenden Doktrin. Die »Steuerungsgruppe« innerhalb der Bundesregierung arbeitet aufgrund der Aufteilung der beteiligten Ressorts auf Berlin und Bonn im Wege von wöchentlichen Video-Konferenzen. Behandelt werden vorwiegend konkrete operative Fragen, in regelmäßigen Abständen aber auch grundsätzlichere Themen. Das Ergebnis der Sitzungen der »Steuerungsgruppe« wird nicht nur den Ressorts, sondern als »Handlungsanleitung« gemäß § 3 GAD auch der Botschaft Kabul sowie den PRT-Außenstellen in Kunduz, Feyzabad und Herat übermittelt.

– ein Problem, das als eine der »Kinderkrankheiten« des Pilotprojekts PRT noch nicht zufriedenstellend gelöst werden konnte.

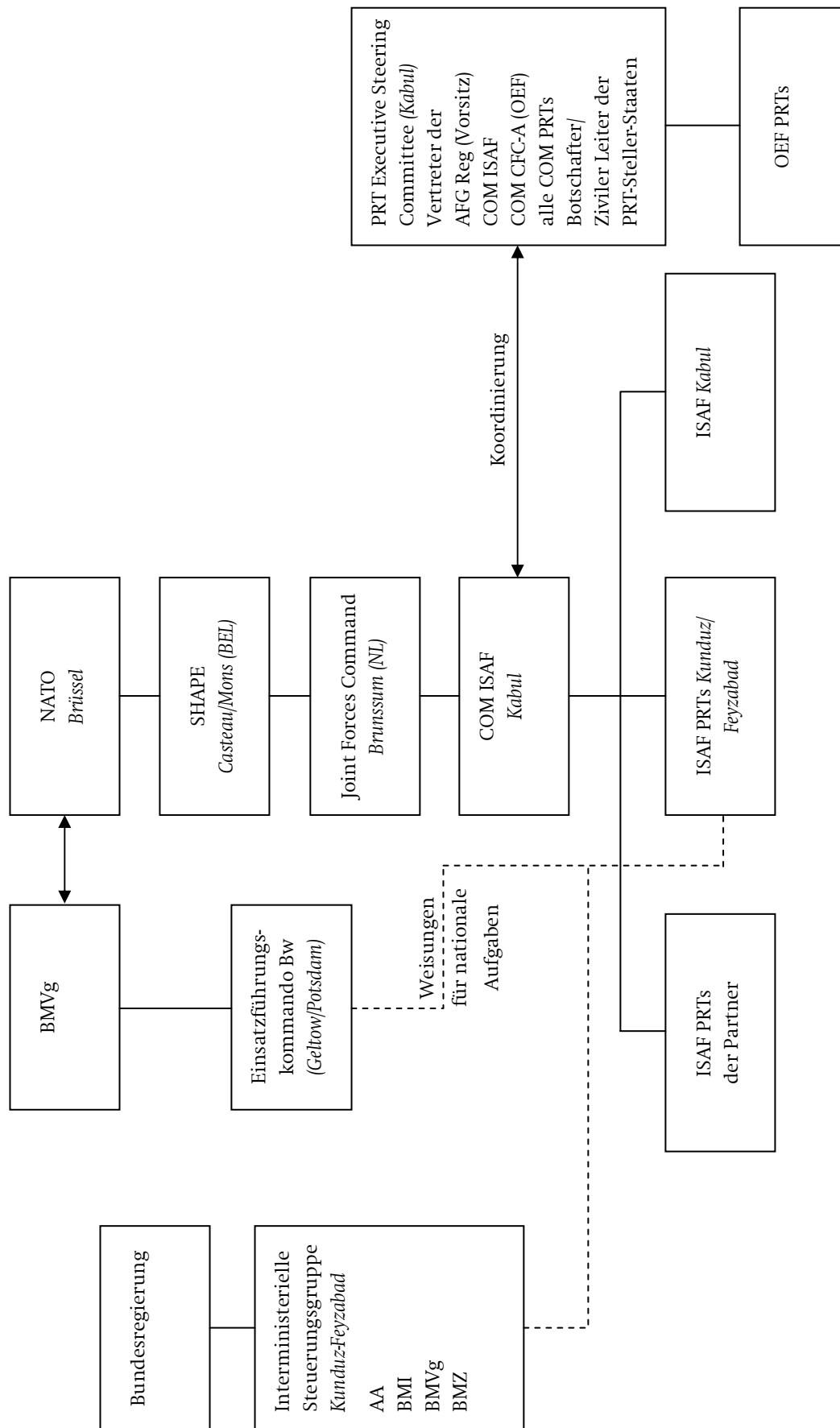
Die »Doppelspitze« des PRT muß zwei unterschiedliche Weisungsstränge und Kulturen in eine einheitliche operative Politik transformieren können. Entsprechend müssen die Aufgabenbereiche der Chefs beider Komponenten klar festgelegt und vernetzt sein. Eine permanente enge und vertrauensvolle Abstimmung ist hierfür die grundlegende Voraussetzung. Mit der Indienststellung des PRT Kunduz Anfang November 2003³⁷ wurden zwei »handverlesene« Leiter aus dem Auswärtigen Amt und dem BMVg mit der Führungsverantwortung betraut, die offenbar bestens harmonisierten und so den für den Erfolg unabdingbaren Teamgeist erzeugten.³⁸ Die Gesamtverantwortung für die Sicherheit des Camps, für die Liegenschaft der PRTs, das Feldlazarett, den Lufttransport und die Bewegungen der PRT-Angehörigen außerhalb des Lagers liegt beim militärischen Leiter, bei dem auch die nachrichtendienstlichen Erkenntnisse auflaufen. Naturgemäß ist der zivile Pfeiler in erster Linie für die politischen und Wiederaufbauanalysen³⁹ sowie für die politische Netzwerkarbeit zuständig. In Sicherheitsfragen hat der militärische Kommandeur immer das letzte Wort, was die zivile Seite respektiert. Durch die Integration von Offizieren und Soldaten aus Partnernationen wurden die PRTs internationalisiert. Auch in der zivilen Komponente arbeiten Diplomaten aus anderen Nationen mit. In dieser Form ist dies ebenfalls ein Novum bei internationalen Auslandseinsätzen.

³⁷ Ein »Vorausteam« mit 27 Bundeswehrsoldaten hatte ab 25.10.2003 in enger Kooperation mit den sich stufenweise zurückziehenden amerikanischen »Eigentümern« die Übernahme des PRT und den Umbau nach deutschen Bedürfnissen vorbereitet. Ursprünglich war das Feldlager ein im Ort integrierter Bauernhof mit Obstplantagen. Dem US-PRT hatten rund 40 Soldaten und 2 Zivilisten angehört. Inzwischen errichtet die Bundeswehr ein neues, größeres Camp am Stadtrand. Am 6.1.2004 wurde das Provincial Reconstruction Team NATO-ISAF unterstellt.

³⁸ Der Dienstgrad der beiden Leiter der Doppelspitze (in Kunduz wie in Feyzabad) bewegt sich zwischen A15 und A16/B3 (auf der militärischen Seite ein Oberst, auf der zivilen ein Botschaftsrat bzw. Botschaftsrat Erster Klasse). Die Standzeit der Zivilisten liegt bei 3 bis 6 Monaten, mit der Tendenz der Ausweitung auf 1 Jahr.

³⁹ Unter Einbeziehung der externen BMZ-Expertise, die im Wege regelmäßiger Koordinationstreffen (»Jour fixe«) einfließt.

Schaubild 2
Die militärische Führung der deutschen PRTs



Der Zuständigkeitsbereich, die sogenannte »Area of Responsibility« (AOR) des deutsch-geführten PRT Kunduz, umfaßte ursprünglich die vier Provinzen Badakhshan, Baghlan, Kunduz und Takhar, ein Gebiet von rund 85 215 Quadratkilometern Ausdehnung, das etwa so groß ist wie Bayern und Schleswig-Holstein zusammen. Dabei erstreckt sich die AOR topographisch von Lagen auf 300 Meter Höhe am Fluß Pjandz (im weiteren Verlauf: Amu Darja) bis auf solche über 5700 Meter (Hindukusch).⁴⁰ Vom Hauptstationierungs-ort des PRT, der Stadt Kunduz, waren allerdings weite Teile der AOR nur schwer und nur unter großem Zeitaufwand erreichbar. Bis Feyzabad, der Hauptstadt der Hochgebirgsprovinz Badakhshan, benötigt ein Militärkonvoi rund 12 Stunden Fahrzeit. Die Bundesregierung entschied daher schon frühzeitig, nach dem Vorbild der von Amerikanern und Briten geführten PRTs Außenstellen in den anderen drei Provinzhauptstädten zu errichten, um Präsenz und Ansprechbarkeit auch dort sicherzustellen. Die Erfahrung zeigte aber bald, daß mit diesen »Tagescamps«, die auch nur sehr eingeschränkt zu schützen waren, die Aufgaben und Ziele der PRTs nicht zufriedenstellend angegangen werden konnten. In ganz Afghanistan zeichnet sich ab, daß das PRT-Netz nur dann effizient arbeiten und wirken kann, wenn in nahezu allen 34 Provinzen eigene PRTs eingerichtet sind – in großen bzw. problematischen Provinzen sogar mehrere. Entsprechend nehmen auch Washington und London erste »Zellteilungen« vor.

Zum 1. September 2004 stellte die Bundesregierung daher in Feyzabad ein zweites deutsch-geführtes NATO-ISAF-PRT auf. Es ist wie das in Kunduz organisiert, war diesem auf militärischer Seite aber bis Mitte 2005 unterstellt. Seit dem 1. Juli 2005 ist das PRT Feyzabad militärisch-zivil eigenständig, bleibt jedoch, zumal im logistischen Bereich, auf Unterstützungsleistungen von Kunduz angewiesen. Taloqan (Provinz Takhar) besteht als Außenstelle des PRT Kunduz fort. Die Verantwortung für die an den Nordausgang des strategisch wichtigen Salang-Tunnels angrenzende Provinz Baghlan wurde von den Niederlanden übernommen, die zum 1. Oktober 2004 in Pol-e Khomri ein NATO-ISAF-PRT errichtet haben.⁴¹

⁴⁰ Mit Grenzen zu Tadschikistan, China und Pakistan.

⁴¹ Mit 133 Soldaten, allerdings ohne wirkliche zivile Komponente. Pro Jahr stehen dem niederländischen PRT 50 000 Euro für »hearts and minds«-Projekte zur Verfügung. Damit ähnelt es, obwohl es Teil des ISAF-Kommandos ist, eher den US-PRTs. Mit dem Aufbau von 2 deutschen, 2 britischen und einem niederländischen PRT war dem Beschluß des Istanbul-

Entsprechend der NATO-Expansionsplanung, vom Norden Afghanistans aus über den Westen und Süden bis in den Osten Regionalkommandos (»Regional Area Command«, RAC) zu schaffen, und im Zuge der schrittweisen Unterstellung bisheriger US-OEF-PRTs unter NATO-ISAF ist am 30. Juli 2005 im Norden (mit Sitz in Mazar-e Sharif) ein erstes RAC eingerichtet worden (RAC North), das deutscher Führung untersteht. Die Regionalkommandos sollen alle militärischen PRT-Komponenten im Raum Nordafghanistan koordinieren.⁴² Drei weitere Regionalkommandos (im Westen unter italienischer, im Süden unter britischer und im Osten unter amerikanischer Führung) sollen folgen. Sie erhalten international besetzte Stäbe. Weitere Planungen sehen vor, daß Frankreich ab Mitte 2006 das RAC für den Großraum Kabul stellt. Damit würden, angelehnt an das KFOR-Modell im Kosovo, auch in Afghanistan »Sektoren« der Verantwortung geschaffen, in denen eine ISAF-Partnersnation die regionale Führung unterhalb des Kabuler ISAF-Oberkommandos übernimmt.⁴³ Im BMZ gibt es bereits Überlegungen, die entwicklungspolitischen Projekte in den verschiedenen Provinzen und Regionen durch »Provincial Development Committees« zu koordinieren.⁴⁴

Der NATO-Gipfel vom 28./29.6.2004 Rechnung getragen worden, der die Einrichtung von mindestens 5 NATO-geführten Wiederaufbauteams vorsah. Entsprechend der auf dem Treffen der Verteidigungsminister in Nizza bestätigten NATO-Operationsplanung sollen nach und nach ISAF-PRTs geographisch im Gegenuhrzeigersinn vom jetzt abgedeckten Norden (»Stufe 1«) und Westen (»Stufe 2«) über den Süden (»Stufe 3«) bis zum Südosten/Osten (»Stufe 4«) aufgestellt bzw. von den USA übernommen werden. Hauptziel ist die Vereinheitlichung der PRT-Struktur und die damit einhergehende schrittweise Entlastung der USA. Voraussetzung für die Implementierung der Stufen 3 und 4 ist, daß es den OEF/CFC-A-Kampftruppen gelingt, den Süden und insbesondere den Osten nachhaltig zu befrieden, das heißt eine Post-Konflikt-Situation im ganzen Land herzustellen.

⁴² Siehe unter anderem Bundesverteidigungsminister Peter Struck, Den Norden im Blick, in: Tagesspiegel, 27.4.2005, S. 6, ferner Stephan Löwenstein, Mehr Soldaten auf dem Boden. In Afghanistan soll der verstärkte Informationsaustausch Synergien hervorbringen, in: FAZ, 29.10.2005, S. 12.

⁴³ Im Kosovo waren 1999 mit dem Einrücken der KFOR-Verbände 5 Sektoren (inzwischen 4) unter Führung von Kommandeuren der »Quint-Staaten« USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien geschaffen worden, die dem KFOR-Oberkommandierenden (COM KFOR) in Prishtina unterstellt sind. Dieses Modell der »Provinzfürstentümer« war nicht unumstritten, verengte es doch den Blick vom Ganzen auf die enge Region, was wiederum mit einer Schwächung des zentralen Kommandos in der Hauptstadt verbunden war.

⁴⁴ Als eine Art »Vorläufer« für die angestrebte zivile Regionalkoordinierung gibt es bereits eine informelle »Regional

Der Auftrag der PRTs

Gemäß dem Unterstützungsmandat des Weltsicherheitsrats für den Wiederaufbau Afghanistans und die Herstellung von Sicherheit und Stabilität im Land ordnet sich ISAF in ihren Nation-Building-Bemühungen den demokratisch legitimierten Strukturen Afghanistans unter. In der Begründung des Antrags der Bundesregierung zur Verlängerung des ISAF-Mandats des Deutschen Bundestags vom 22. September 2004 heißt es dazu: »Der ISAF-Einsatz hat [...] das Ziel, die vorläufigen Staatsorgane Afghanistans und ihre Nachfolgeinstitutionen bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit [...] so zu unterstützen, daß sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes internationales Zivilpersonal, insbesondere solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht, in einem sicheren Umfeld arbeiten können, und Sicherheitsunterstützung bei der Wahrnehmung anderer Aufgaben in Unterstützung der Bonner Vereinbarung zu gewähren.«⁴⁵

Wenn auch die PRT-Aufgaben in einigen Feldern von Region zu Region variieren, hat sich doch in den dreieinhalb Jahren des ISAF-Einsatzes und in den ersten eineinhalb Jahren des deutschen PRT-Engagements ein Kern von Unterstützungsleistungen herausgebildet, die von den zivilen Komponenten der PRTs, den NGOs, der Zentralregierung und den Provinzen und Kommunen als vorrangig angesehen werden:

- ▶ Gewährleisten eines sicheren Umfelds für die zivilen Kräfte des PRT;
- ▶ Stärkung der Autorität der Zentralregierung in der AOR (Unterstützung der Durchsetzung nationaler afghanischer Gesetzgebung und Rechtsprechung);
- ▶ Förderung des Aufbaus eines Rechtsstaats in der Region durch Beteiligung an der Reform des Sicherheitssektors (Aufbau und Ausbildung von Polizei und Grenzpolizei; Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogenanbaus und Drogenhandels; Aufbau des Justizsektors, einschließlich des Strafvollzugs);
- ▶ Demobilisierung und Demilitarisierung (insbesondere Überwachung der Abgabe leichter und schwerer Waffen) und anschließende Reintegration ehemaliger Kombattanten in Zivilberufe; Aufbau und Ausbildung nationaler Streitkräfte (DDR);

Working Group« (RWG) mit Sitz in Feyzabad.

⁴⁵ BT-Drucksache 15/3710, S. 2, <<http://193.159.218.145/btd/15/037/1503710.pdf>>.

- ▶ Vermittlung zwischen Zentralregierung und lokalen Machthabern der AOR (Milizenführern; Warlords) und religiösen Führern;
- ▶ Aufbau und Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, einschließlich eines sogenannten »vopolitischen Raums« und unabhängiger Medien;
- ▶ Beratung staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen beim Wiederaufbau;
- ▶ Kooperation mit multilateralen Partnern wie UNAMA, UNHCR, UNDP, EU, und anderen;
- ▶ Unterstützung des physischen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Überstimmung mit den afghanischen Entwicklungsplänen. Dazu gehören auch sogenannte »quick impact«-Projekte (QIPs), die für die Bevölkerung als Teil der »Friedensdividende« direkt wirksam werden, zum Beispiel die (Wieder-) Herstellung der Wasser- und Stromversorgung, die Reparatur von Straßen, die Förderung der Landwirtschaft und Nahrungsmittelverarbeitung zur Ernährungssicherung, die Schaffung wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen sowie eines »Privatsektors«, die Vergabe von »Mikro-Krediten«, der Aufbau von Schulen und einer Gesundheitsversorgung, die Schaffung neuer bzw. alternativer Erwerbsmöglichkeiten insbesondere für Ex-Kombattanten und Schlafmohn-Bauern).

Bei der Umsetzung dieser Aufgaben greifen die zivilen und militärischen PRT-Angehörigen nicht nur auf die Erfahrungen der verschiedenen Wiederaufbau-Akteure in Afghanistan zurück, sondern auch auf »lessons learned« aus den jahrelangen Peacekeeping- und Nation-Building-Einsätzen im westlichen Balkan. Die genannten Aufgaben bilden keine hierarchische Ordnung. Sie fügen sich vielmehr symbiotisch zu einer komplexen Strategie miteinander verschränkter und einander bedingender Aktivitäten, die auf die Hauptziele Sicherheit und Wiederaufbau gerichtet sind. Sie sind Elemente einer systematischen Planung für die Region, die im Lichte gewonnener Erkenntnisse überdacht und bei Bedarf angepaßt wird. Sofern erforderlich, werden auch Kabuler Kabinettsbeschlüsse aufgenommen und entsprechend den lokalen Besonderheiten umgesetzt.

Die internationale Steuerung der PRTs

Die Einspeisung solcher übergeordneter Aufgaben und die Synchronisierung des gesamten PRT-Netzes erfolgt durch ein »PRT-Executive Steering Committee« (ESC), das in der Regel monatlich in Kabul tagt. Unter dem

Vorsitz des afghanischen Innenministers, der im Kabinett für die PRTs zuständig ist, und dem Co-Vorsitz der Kommandeure von OEF und ISAF tagen die afghanischen Minister für Finanzen sowie für Wiederaufbau und ländliche Entwicklung, der Chef der UNAMA und die Botschafter der PRT-stellenden Nationen und der NATO.⁴⁶ Die zivilen und militärischen Leiter der PRTs nehmen ebenfalls teil. In dem Ausschuss erhalten die deutschen PRTs wichtige politische und nachrichtendienstliche Informationen, wirken an der Verabredung gemeinsamer Aktionspläne und Schwerpunktsetzungen mit, speisen aber auch ihre lokalen und regionalen Erkenntnisse und Probleme ein. Wenn gleich der Ausschuss nur Empfehlungen geben und die militärischen (CENTCOM/OEF; SHAPE/ISAF) bzw. national-zivilen Weisungen formal nicht ersetzen kann, schafft er doch den unabdingbaren politischen Rahmen und die gemeinsame praktische Handlungsweisung für das differenzierte PRT-Netzwerk. Anfang 2005 hat das ESC immerhin für alle Teams gleichermaßen verbindliche »Terms of Reference« verabschiedet,⁴⁷ wobei Rücksicht auf die prioritäre Geltung »nationaler Weisungen« genommen wird.⁴⁸

Das ESC wird flankiert von der wöchentlich tagenden »Provincial Reconstruction Team Working Group«, an der auch andere nationale und internationale Akteure – nicht zuletzt die VN – zwecks Koordinierung der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Afghanistan beteiligt sind. Die »Non-Governmental Organization Civil Military Group« dient dem monatlichen Meinungsaustausch zwischen den NGOs und den PRTs.⁴⁹

⁴⁶ Die NATO ist in Kabul durch einen »Senior Civilian Representative« im Botschafterrang vertreten. Zur Zeit wird diese Funktion von dem ehemaligen türkischen Parlamentspräsidenten und Außenminister Hikmet Çetin ausgeübt.

⁴⁷ Terms of Reference for CFR and ISAF PRTs in Afghanistan, Kabul, 27.1.2005. Danach ist es Aufgabe *aller* PRTs in Afghanistan, »to assist the Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable SSR [Security Sector Reform] and reconstruction efforts«.

⁴⁸ Terms of Reference [wie Fn. 47], Ziff. 19. Die Human Affairs Advisory Group (HAAG) wie die Kabuler NGO-Community kritisieren in diesem Zusammenhang weiterhin, daß die PRTs weniger »reconstruction« und mehr »security« betreiben sollten.

⁴⁹ Siehe hierzu den Bericht des Generalsekretärs der VN vom 26.11.2004, The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security, A/59/581-S/2004/925, Ziff. 36.

PRTs im Feld: der Arbeitsalltag

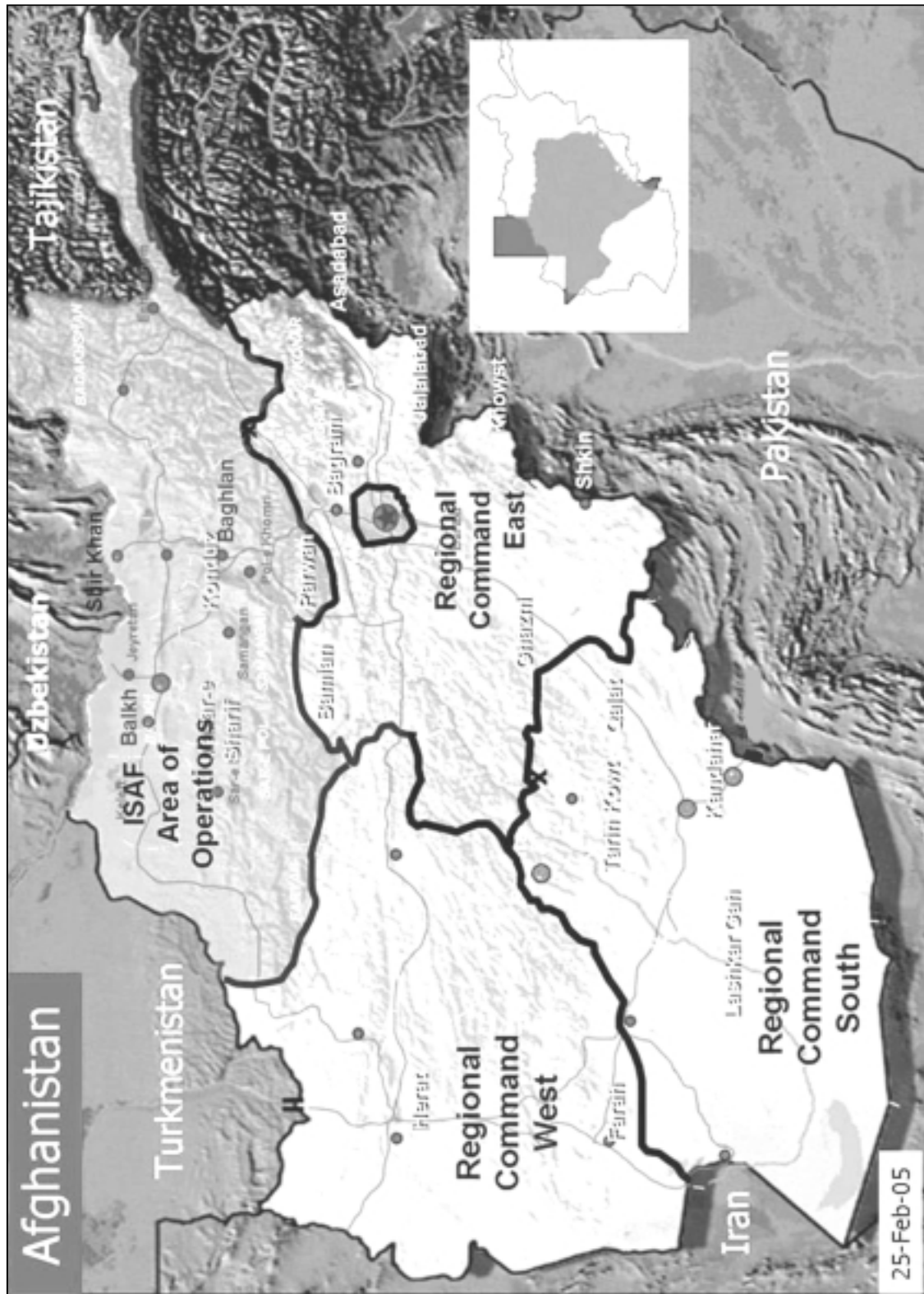
Abgesehen von der direkten Beratung afghanischer Bürger im PRT⁵⁰ und der Abfassung von Analysen und Projektberichten, der Medienarbeit⁵¹ und der Besucherbetreuung ist der PRT-Alltag vor allem durch Arbeit mit Menschen und Organisationen außerhalb des Camps geprägt. Hier wird der Auftrag umgesetzt. Patrouillen der Bundeswehr zu Fuß oder mit Fahrzeugen, sichtbare Beobachtung der örtlichen Sicherheitseinrichtungen, Gespräche mit Kommandeuren der Polizei und Milizen, mobiler »Kummerkasten« für die lokale Verwaltung und die Bevölkerung, Beratung, Ausbildung und vieles andere mehr – all das soll der Erzeugung von mehr öffentlicher Sicherheit dienen.⁵² Nebenbei entsteht auf diese Weise auch eine Daten- und Informationssammlung, die bislang noch durch keine afghanische Struktur ersetzt werden kann und für Stabilisierungs- und Wiederaufbauzwecke von hohem Wert ist. Eigene Polizeibefugnisse haben die PRT-Soldaten ausdrücklich nicht. Hoheitlich dürfen nur die einheimischen Sicherheitskräfte handeln – die PRT-Kräfte können sich deren Aktionen nur anschließen, wie das mit Erfolg in Kabul praktiziert wird. Die Diplomaten und Offiziere der PRTs suchen die lokalen und regionalen politischen – teilweise auch religiösen – Machthaber oft gemeinsam auf, um der Arbeit der Zentralregierung durch Überzeugungsarbeit zur Durchsetzung zu verhelfen. Mit den örtlichen Repräsentanten der VN und anderer internationaler Einrichtungen sowie den zahlreichen NGOs gibt es einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch. Regelmäßige Treffen helfen bei der Bedarfserhebung für den Wiederaufbau, dienen aber auch als »Frühwarnsystem«. Bei der Initiierung und Begleitung der viel-

⁵⁰ Hierfür stehen in besonders gesicherten Bereichen der PRT-Liegenschaften Büros zur »Kundenbetreuung« zur Verfügung. Dem amerikanischen Vorbild der »storefronts« folgend wurde für das PRT Feyzabad im Ortskern ein »Stadthaus« als Beratungsstelle eingerichtet, was für die »Kunden« die Wege verkürzt und eine Integration des BMZ wenigstens an einer Stelle der deutschen PRT-Arbeit eröffnet. Das eigentliche PRT ist aus Sicherheitsgründen weit außerhalb Feyzabads am Flugfeld untergebracht.

⁵¹ Das PRT Kunduz betreibt einen Rundfunksender (»Stimme der Freiheit«) und gibt eine mehrsprachige Zeitung heraus – beides wird von der Bevölkerung positiv angenommen, die Zeitung bereits als Material im Schulunterricht eingesetzt.

⁵² Siehe hierzu auch die anschaulichen und informativen Berichte des Bundestagsabgeordneten Winfried Nachtwei (Münster) von seinen Besuchen vor Ort, <www.nachtwei.de>.

Karte 2
Regionalkommandos in Afghanistan



Quelle: Combined Forces Command Afghanistan (CFC-A)

fältigen institutionellen und physisch-wirtschaftlichen Wiederaufbauprojekte stimmen sich die PRT-Akteure eng mit den BMZ-Vertretern und den »Fußtruppen« der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, der GTZ, der KfW und dem DED, ab, die – gemeinsam mit den privat-organisierten NGOs – die Kärnerarbeit leisten. Deren Zahl ist in der Nordostregion seit Einrichtung der beiden deutschen PRTs deutlich angewachsen. Im deutschen Verantwortungsbereich haben die NGOs zusammen mit den »halbstaatlichen« Organisationen bisher Wiederaufbauprojekte im Volumen von rund 22 Millionen Euro aus AA- und BMZ-Mitteln in Gang gebracht.

PRT-Arbeit ist, das zeigen die ersten Jahre, ganz wesentlich vom täglichen Lernen geprägt. Punktuelle Maßnahmen und Kleinstprojekte werden Schritt für Schritt so ausgeweitet, daß sie am Ende flächendeckend wirken können. Entscheidend ist dabei, daß die örtlichen Machthaber und Behörden sowie die lokale Bevölkerung die Initiativen der PRTs aufgreifen und zu ihrer Sache machen. Rückschläge, darüber muß man sich in Berlin im klaren sein, wird es bei dieser Arbeit immer geben. Rufen die Aktivitäten der Teams deutlich negative Reaktionen breiter Bevölkerungskreise hervor, so kann die Antwort der PRTs nur sein, sie rechtzeitig zurückzunehmen.

PRTs in der Kritik

Das Konzept und die Arbeitsweise der PRTs werden in Deutschland, im internationalen Bereich, aber auch in der Politikwissenschaft nicht nur gutgeheißen, sondern teilweise auch kritisch gesehen. Die PRTs insgesamt, vor allem aber auch die Teams Berliner Konzeption, sind ein neues Werkzeug der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Sie wirken naturgemäß unfertig, bisweilen auch unausgereift und wecken so in der Öffentlichkeit, bei den verantwortlichen Parlamentariern, aber auch in der Wissenschaft Unsicherheit, Argwohn und Ängste. Vor allem das integrierte Auftreten von Zivilisten und Militärs im Dienste des Peacebuilding im Ausland ist noch unvertraut. Während die USA, nicht zuletzt aus ihrem globalen Gestaltungsanspruch heraus, immer auf der Suche nach neuen Ansätzen sind und dabei nicht einmal vor der Konzeptionalisierung eines so komplexen Unterfangens wie dem militärisch orchestrierten »regime change«⁵³ zurückscheuen, hält sich die Experimentierfreude in Europa, zumal in Ländern mit Parlamentsarmeen, sichtlich in Grenzen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist aufgrund ihrer Geschichte und Verfassungsentwicklung auch auf dem Feld der humanitären Interventionen durch militärische Auslandseinsätze und des anschließenden Nation-Buildings durch Friedenstruppen und Wiederaufbauhelfer eine »verspätete Nation«. Zwar sind die seit dem Einsatz in Bosnien, im Kosovo, Ost-Timor, Mazedonien und bisher in Afghanistan gewonnenen Erfahrungen beachtlich und durchweg positiv⁵⁴, doch

erzeugen solche Friedensmissionen unter Beteiligung von Soldaten in Deutschland, anders als in den USA, Großbritannien und auch Frankreich, immer noch politische Zweifel bis hin zur leidenschaftlichen Ablehnung. Entsprechend zögerlich vollzieht sich auch der Umbau der außen- und sicherheitspolitischen Strukturen und Instrumente⁵⁵, obwohl die deutsche Bevölkerung wie ihre Politiker ahnt, daß humanitäre Interventionen und Nation-Building künftig im Zentrum des deutschen Anteils an der »Weltinnenpolitik« stehen werden. Um so mehr ist anzuerkennen, daß die Bundesregierung und der Bundestag den vielfach

55 Neben der begonnenen Umstrukturierung der Bundeswehr müssen auch die hauptbetroffenen Bundesministerien (AA, BMI, BMZ) und das Bundeskanzleramt konzeptionell-organisatorische Anpassungen vornehmen und geeignete Koordinierungsmechanismen schaffen. In den USA, in Großbritannien und in Kanada ist man auch hier weiter. Das mit dem Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« im Jahre 2004 von der Bundesregierung geschaffene Instrumentarium weist in die richtige Richtung, <www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html>. Die Briten mit ihrem »Global Conflict Prevention Pool« und der »Post Conflict Reconstruction Unit«, das US-Außenministerium mit seinem »Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization« (S/CRS) und Kanada mit der »Stabilization and Reconstruction Task Force« zeigen andere gangbare Wege auf. Diskutiert wird im Kreis der NATO, der EU und in Berlin auch die Frage, inwieweit beim Peacebuilding und Nation-Building anstelle von Streitkräften für bestimmte Aufgaben verstärkt paramilitärische Einheiten, sogenannte »Military support units« (MSUs), eingesetzt werden sollten. Frankreich mit der Gendarmerie nationale, Italien mit den Carabinieri und Spanien mit der Guardia civil setzen solche stark bewaffneten Kräfte, die letztlich aber doch Polizisten sind, bereits im westlichen Balkan ein. Die deutsche Bundespolizei (ehemaliger Bundesgrenzschutz) entspricht diesen Partnerverbänden nicht ganz – zumindest fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, Beamte der Bundespolizei im Rahmen von Auslandseinsätzen zur Wahrnehmung solcher Aufgaben entsenden zu können. Die EU hat inzwischen begonnen, eine europäische Gendarmerietruppe (European Gendarmerie Force) aufzustellen. Bundesverteidigungsminister Struck hat unter Verweis auf die rechtliche Situation eine deutsche Beteiligung daran bisher ausgeschlossen, siehe hierzu: Europäische Gendarmerie: Struck gegen deutsche Beteiligung, Spiegel-online, 17.9.2004.

53 Zum erzwungenen »regime change« als Instrument internationalen Umgangs mit versagenden, für andere bedrohlichen Staaten siehe die Beiträge in: Alexander T. Lennon/Camille Eiss (Hg.), *Reshaping Rogue States. Preemption, Regime Change, and U.S. Policy toward Iran, Iraq, and North Korea*, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2004, S. 89ff.

54 Im Kosovo verfolgte die Bundeswehr, unterstützt von der Bundesregierung und deren diplomatischer Vertretung in Prishtina, die Strategie, in ihrem Sektor »Süd« (mit Prizren als Zentrum, siehe oben, Fn. 43) über die Sicherung des Umfelds hinaus den Wiederaufbau und die Entwicklung der Region voranzutreiben. Eigene CIMIC-Projekte nahmen dabei einen breiten Raum ein. Diese Arbeit war so erfolgreich, daß die Kosovaren anderer Sektoren die Menschen im »deutschen Sektor« beneideten.

kritisch begleiteten Weg nach Kunduz und Feyzabad gegangen sind.

Die Entstehungsgeschichte der PRTs macht deutlich: Sie waren zunächst eine Notlösung, Ausdruck einer kreativen Antwort auf ein mehrfaches Defizit – keine »Wunsch Kinder«:

- ▶ Afghanistan war und ist militärisch noch nicht vollständig befriedet. Es bleibt geteilt in eine Post-Konflikt-Gesellschaft im größten Teil des Landes und eine Konfliktzone im Südosten und Süden, in der Rest- bzw. neuformierte Taliban, Rest-al-Qaida und gewalttätige Drogenbarone aus schwer zugänglichen Gebirgsregionen und aus dem pakistanischen Grenzraum heraus fortgesetzt destabilisierende bewaffnete Angriffe bzw. terroristische Anschläge durchführen. Nation-Building und »War on Terror« stehen dort nicht selten miteinander in Konflikt.⁵⁶
- ▶ Die neuen Sicherheitskräfte (Streitkräfte, Polizei, Grenzpolizei) der Zentralregierung sind zahlenmäßig noch lange nicht in einem Umfang aufgewachsen, daß sie allein für hinreichende öffentliche Sicherheit sorgen könnten. Selbst dort, wo sie die den lokalen Machthabern verpflichteten Sicherheitskräfte ersetzt haben, fehlt es ihnen an Autorität. Ohne Rückendeckung durch die Präsenz internationaler Truppen bzw. PRTs können sie (noch) nicht viel ausrichten;
- ▶ Stabilität und politisch-institutioneller wie physisch-wirtschaftlicher Wiederaufbau sind ohne ausreichende öffentliche Sicherheit nur schwer, in vielen Landesteilen gar nicht systematisch zu erreichen. Umgekehrt sind nachhaltige Sicherheit und Stabilität ohne die Erfahrung von »gutem Regieren«, einer funktionierenden Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit kaum vorstellbar.

Abgesehen von dem eher generellen Einwand, Sicherheit sei, wenn überhaupt, nur durch den Einsatz von internationalen Truppen eines Umfangs herzustellen, wie er etwa im Kosovo erreicht worden ist, konzentriert sich die Kritik an den PRTs vor allem auf zwei Bereiche:

Erstens, Soldaten taugten nicht als Entwicklungshelfer bzw. Sozialarbeiter. Im Gegenteil, diese selbst erklärten »Hebammen in Uniform«⁵⁷ träten in Kon-

kurrenz zu den Fachleuten für Wiederaufbau und den Experten der NGOs. Mehr noch, in den Augen der afghanischen Bevölkerung verschwinde der Unterschied zwischen (häufig negativ wahrgenommenen) fremden Kampftruppen und zivilen humanitären Helfern, die als politisch neutral empfunden würden. Durch diese »Vermischung des Zivilen und Militärischen« verlören die Mitarbeiter der NGOs nicht nur ihre Glaubwürdigkeit, sie gerieten letztlich sogar in Gefahr, Zielscheibe von Terroranschlägen zu werden. Der komparative Vorteil von PRTs beim Wiederaufbau (gegenüber einer flächendeckenden Militärpräsenz, die mit einer ebensolchen, aber autonomen Präsenz ziviler Wiederaufbauexperten gekoppelt ist) wird folglich bezweifelt.

Zweitens, so die Kritik im Inland, aber auch von Verbündeten, fehle es dem Mandat der unter *deutscher* Verantwortung geführten PRTs an einer zentralen Voraussetzung für eine effektive Umsetzung des Stabilisierungs- und Wiederaufbauauftrags der IG, nämlich an militärischer Durchsetzungsbereitschaft.⁵⁸ Bei den PRTs unter deutscher Regie gehe Selbstschutz der Auftragserfüllung regelmäßig vor, was sich an der Einstellung der Bundesregierung zum Umgang der PRTs mit der Opium-Problematik deutlich ablesen lasse. Die PRT-Soldaten hätten aber in erster Linie einen vielschichtigen Auftrag zu erfüllen und müßten dazu auch einmal »hart durchgreifen« können.

Soldaten als bewaffnete Entwicklungshelfer?

Die Kritik ist nicht gerechtfertigt. Die internationalen Soldaten beschränken sich bei ihrer Aufgabe, Kampfhandlungen und bewaffnete Aktionen zu unterbinden und so für öffentliche Sicherheit zu sorgen, nicht auf das Militärische. Sie haben aus den Engagements in Post-Konflikt-Situationen insbesondere seit den neunziger Jahren gelernt, daß ein »sicheres Umfeld« für den Wiederaufbau nur unzureichend herzustellen ist, wenn sie sich nicht auf eine ganze Reihe von nicht-militärischen Begleitmaßnahmen stützen. Teilweise ergreifen moderne Peacekeeper solche Maßnahmen

⁵⁶ Vgl. auch Anthony H. Cordesman, *The War after the War. Strategic Lessons of Iraq and Afghanistan*, Washington, D.C.: CSIS, 2004, der hinsichtlich Afghanistans von einer Kombination von »serious low-intensity combat« und »armed nation-building« spricht.

⁵⁷ Constanze Stelzenmüller, in: *Die Zeit*, 16.9.2004, S. 8/9.

⁵⁸ Insbesondere von amerikanischen wie britischen Militärs wurde den deutschen PRTs gelegentlich vorgeworfen, zu zivil ausgerichtet und, mit Blick etwa auf Warlords und Drogenbarone, zu wenig Mumm (»no guts«) zu besitzen. Diese Kritik zielt aber auf die zu restriktiven Einsatzbestimmungen, nicht auf den Mut deutscher Soldaten; vgl. auch Markus Wehner, *Deutsche Hasen auf dem Amselfeld*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* (FAS), 10.10.2004, S. 4.

aus Eigeninteresse, teilweise, zumal dann, wenn leistungsfähige humanitäre Hilfsstrukturen noch nicht aufgebaut sind, können sie sich dem akuten Hilfsersuchen der notleidenden Bevölkerung nicht entziehen.

Auch das Konzept der »Civil-Military Cooperation« (CIMIC) wurde ursprünglich von den amerikanischen Streitkräften entwickelt und erstmalig erfolgreich eingesetzt. Die NATO hat es unter gleichem Namen eingeführt.⁵⁹ Die Erarbeitung des Bundeswehr-Konzepts der »Zivil-militärischen Zusammenarbeit« (ZMZ) reicht in das Jahr 1989 zurück.⁶⁰ Voll zur Geltung kam das ZMZ-Instrument im Bosnien- und vor allem im Kosovo-Einsatz, dann aber auch im Zusammenhang mit dem ISAF-Mandat für Kabul und Umgebung und, mit Einschränkungen, im Rahmen des deutschen PRT-Programms. Die Gründe der Bundeswehr für die Applikation des ZMZ-Instruments sind vielfältig:

- ▶ »Force protection«: Wenn internationale Peacekeeper zum Wohle der Bevölkerung humanitäre bzw. Nothilfeprojekte durchführen, sogenannte »winning the hearts and minds«-Projekte vom Minenräumen über die Reparatur der Strom- und Wasserversorgung bis zum Wiederaufbau von Wohnhäusern und Schulen,⁶¹ erhöhen sie dadurch die Akzeptanz und damit die Sicherheit der fremden Soldaten. ZMZ wirkt dem gefürchteten Besatzer-Syndrom entgegen.
- ▶ ZMZ erhöht das Selbstwertgefühl der Soldaten im Auslandseinsatz: Über den Sicherungsauftrag hinaus können sie sich an der direkten Linderung des Schicksals der konfliktbetroffenen Bevölkerung beteiligen. Die »Moral« der Truppe steigt.
- ▶ ZMZ enthält eine effizienzsteigernde »Beschäftigungskomponente«: Ohne Nation-Building-Aufgaben wird die Peacekeeping-Aufgabe mit zunehmender Einsatzdauer zur Routine, »Schlendrian« macht sich breit. Die Tätigkeitsvielfalt der ZMZ wirkt der Vernachlässigung der Aufmerksamkeit für Gefahren des Einsatzgebiets entgegen.
- ▶ Erfolgreiche ZMZ, die insbesondere über die Bild-

medien nach Deutschland vermittelt wird, steigert die Akzeptanz des Einsatzes in den Augen der Öffentlichkeit wie des Parlaments. Dies ist angesichts des Erfordernisses, daß das Mandat in der Regel jährlich durch den Deutschen Bundestag verlängert werden muß, möglicherweise grundlegend für die Zustimmung an der »Heimatfront« und somit für die Legitimation des Einsatzes.

ZMZ ist dann sinnvoll, wenn die Kräfte und Mittel des Gastlands für humanitäre und Nothilfe nicht ausreichen und solche Hilfe aus Sicherheits- oder Kapazitätsgründen von internationalen Organisationen noch nicht erbracht werden kann. Hierbei spielt die Fähigkeit der Bundeswehr eine wichtige Rolle, Lufttransporte ins Krisengebiet vornehmen zu können, wenn diese auch im Vergleich zu NATO-Partnern eher begrenzt ist.

Die Bundeswehr verfügt zunehmend über fachlich und regionenspezifisch besonders geschultes Personal. Zum Teil besteht es aus Reservisten mit Berufen, die für Wiederaufbauarbeiten einschlägig sind. Mit der Aufstellung des CIMIC-Bataillons in Nienburg/Weser hat sie einen formalen ZMZ-Kern geschaffen.⁶² Was ihr aber vor allem fehlt, sind eigene Haushaltsmittel für diese Aufgaben. Die notwendigen Finanzmittel besorgt sie sich daher über Projektanträge vor allem beim Auswärtigen Amt (Titel für humanitäre Hilfe; Stabilitätspakt-Mittel etc.) und beim BMZ. Umgekehrt beauftragen internationale Organisationen wie die UNDP, aber auch ausländische Regierungen wie zum Beispiel Japan die Bundeswehr mit der Durchführung von Hilfsmaßnahmen. Spätestens hier werden die ZMZ-Kräfte der Bundeswehr zum Konkurrenten der NGOs oder gar staatlicher Entwicklungsagenturen. Zwar ist dies politisch nicht gewollt, aber faktisch wetteifert die Bundeswehr auf diese Weise mit Organisationen, die die humanitäre Hilfe als ihre Domäne betrachten.⁶³

Wildern im Garten der humanitären Hilfe?

Das Spannungsverhältnis zwischen der zivilen Aufgabe »Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit« und dem Anspruch der Militärs, CIMIC-Arbeit

⁵⁹ Auf einen Antrag der NATO-Verteidigungsminister von 1997 hin wurde 1998 die NATO-Direktive »CIMIC 2000« erlassen.

⁶⁰ Siehe unter anderem BMVg, Teilkonzeption zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ Bw), Berlin, 30.10.2001; Peter Braunstein u.a., Zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Balkan-Einsatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (11.5.2001) B20, S. 37–46.

⁶¹ Zum Katalog der potentiellen ZMZ-Aufgabenfelder siehe BMVg, TK ZMZ [wie Fn. 60], Anlage C.

⁶² Siehe die diversen Informationen zur Zivil-militärischen Zusammenarbeit und zum CIMIC-Bataillon in Nienburg unter <www.streitkraeftebasis.de>.

⁶³ Siehe hierzu unter anderem Gero von Randow/Constanze Stelzenmüller, Zivilis fürs Grobe, in: Die Zeit, 16.3.2000, S. 15.

zu einem integralen Bestandteil ihres Peacekeeping-Auftrags zu machen, hat seit den Balkan-Engagements, wo das Neben- wie Miteinander von Bundeswehr und NGOs letztlich gut funktioniert hat, spürbar zugenommen, zumal beim Afghanistan-Einsatz.⁶⁴ Nicht nur ist hier die Konkurrenz um die weit geringeren Hilfsgelder schärfer.⁶⁵ Entscheidend für die Zuspitzung war vielmehr die Aufstellung der PRTs, die für sich den Auftrag ableiteten, neben »Sicherheit« auch Nothilfe und Wiederaufbau durch Soldaten zu betreiben. Teile der privaten NGO-»Industrie«, die weltweit außerordentlich gut organisiert ist und über großen Einfluß auf Öffentlichkeiten, Parlamente und Regierungen, vor allem im Westen, verfügt, schlugen Alarm. Bei manchen staatlichen Entwicklungsagenturen westlicher Geber trafen sie damit auf positiven Widerhall, besonders in Großbritannien und in Deutschland.

PRTs, so der Vorwurf, stellten den bislang stillschweigend akzeptierten Konsens in Frage, wonach in Nation-Building-Operationen die Militärs für die

⁶⁴ Siehe insbesondere die für das BMZ erstellte Studie von Stephan Klingebiel/Katja Roehder, *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Januar 2004 (Berichte und Gutachten 3/2004); auch *dies.*, *Das Verhältnis der Entwicklungspolitik zum Militär wird enger*, in: *Internationale Politik*, 59 (2004) 11–12, S. 55–58; ferner Andreas Heinemann/Tobias Pietz/Daphne Lipp, *Verhältnis von militärischen und entwicklungspolitischen Komponenten beim Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 10.10.2003 (BICC Hintergrundpapier); Uwe Kievelitz, *Herausforderungen in Afghanistan*, in: *Sicherheit+Stabilität*, 1 (2003) 2, S. 65–82; *Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (VENRO)* (Hg.), *Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe*, Bonn, Mai 2003 (VENRO-Positionspapier).

⁶⁵ Die NGOs stehen seit ihrer Entstehung als Akteure im internationalen Management von humanitären Katastrophen und Nation-Building unter anderem vor der essentiellen Frage, wie groß der Personalstamm in ihrer Zentrale und in den Krisengebieten vor Ort sein muß oder sein kann. Um Personal halten zu können, zumal gut ausgebildetes und erfahrenes, brauchen sie verbindliche Projektaufträge und Mittelzusagen zumindest auf einige Jahre im voraus und in hinreichender Höhe. Mit der Zunahme von Wettbewerbern um die Geber-Gelder wird es für sie schwerer, ihre zum Teil auf Krisen-Höhepunkte dimensionierten Strukturen halten zu können. Nicht zuletzt deshalb engagieren sich NGOs, die ursprünglich ausschließlich karitativ gearbeitet haben, zunehmend in Feldern des über die humanitäre Nothilfe hinausgehenden Wiederaufbaus und der Entwicklungshilfe, wo zusätzliches Geld zur Verfügung steht.

Sicherheit, die humanitären Helfer für Nothilfe und Wiederaufbau zuständig seien.⁶⁶ Diese »Vermischung ziviler und militärischer Aufgaben« führe nicht zu der durch die PRTs angestrebten Erhöhung von Sicherheit, sie bringe die Entwicklungshelfer eher in Gefahr. Zunehmend würden die humanitären Kräfte mit den bei Terroristen und Taliban verhaßten OEF-Kampftropfen gleichgesetzt, die mit ihren Civil Affairs Teams bzw. PRTs ebenfalls als Wiederaufbauhelfer aufträten, und gerieten als »weiche Ziele« ins Visier für Anschläge. Das treffe vor allem dann zu, wenn, wie geschehen, militärische PRT-Angehörige ihre Hilfsaufgaben in Zivil durchführten und sich ziviler Geländefahrzeuge bedienten – dem typischen »Erkennungszeichen« humanitärer Hilfe. Auch für die afghanische Zivilbevölkerung seien die Grenzen zwischen Soldaten und Helfern längst fließend, wodurch die humanitären NGOs ihre politische Neutralität und Glaubwürdigkeit einbüßten. Es sei nicht auszuschließen, daß die veränderte Wahrnehmung der zivilen Helfer in Afghanistan bereits einigen von ihnen bzw. »kollaborierenden« Afghanen das Leben gekostet und in der Folge zum partiellen Rückzug von multilateralen und privaten Hilfsorganisationen geführt habe. Letztlich bewirkten PRTs damit eine Reduzierung von Nothilfe und Wiederaufbau, nicht deren Ausweitung.⁶⁷ Die »Welthungerhilfe« erkannte bereits einen Trend zur »Irakisierung« des internationalen Afghanistan-Engagements.⁶⁸ Andere Hilfsorganisationen wie »Cap Anamur« und

⁶⁶ Manche NGOs hätten es lieber gesehen, wenn die PRTs »Provincial Stabilization Teams« genannt worden wären, um sie aus der Mitverantwortung für den Wiederaufbau herauszuhalten; siehe dazu etwa Barbara Stapleton, *The Provincial Reconstruction Team Plan in Afghanistan – A New Direction?* Beitrag zum Symposium »State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan«, Center for Development Research (ZEF), Bonn, 30.5.–1.6.2003, S. 20: »Efforts by the assistance community to re-label PRTs as ›provincial stabilization teams‹ came to nothing.«

⁶⁷ So etwa die Kritik von CARE International/Center on International Cooperation, *Good Intentions Will Not Pave the Road to Peace*, in: *Afghanistan Policy Brief*, 15.9.2003; Stapleton, *The Provincial Reconstruction Team Plan* [wie Fn. 66]; *Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV)*, *Regionale Wiederaufbauteams fördern nicht die Sicherheit Afghanistans*, Göttingen, September 2004 (GfbV-Memorandum); Barbara Stapleton, *The Failure to Bridge the Security Gap – The PRT Plan*, Kabul, 31.10.2004 (unveröffentl. Manuskript); Quentin Peel, *Keep Humanitarian Aid Neutral*, in: *Financial Times*, 5.8.2004, S. 11; Edward Giradet/Jonathan Walter (Hg.), *Afghanistan. Crosslines Essential Field Guides to Humanitarian and Conflict Zones*, 2. Aufl., Genf 2004, S. 41.

⁶⁸ Siehe »Helfer setzen Arbeit fort«, in: *FAZ*, 4.6.2004.

»Grünhelme« sahen in der Zusammenarbeit mit den PRTs und ISAF-Soldaten kein Problem. Die Meinungen in der deutschen Entwicklungs-Community sind geteilt.

Das BMZ, das sich als Interessenwahrer der Entwicklungs-NGOs sieht, machte sich die Argumentation der PRT-Kritiker im Grundsatz zu eigen und vertrat von Anfang an eine reservierte Haltung gegenüber dem deutschen Vorhaben, ließ sich aber schließlich, wenn auch widerstrebend, in das »Afghanistan-Konzept« der Bundesregierung⁶⁹ einbinden. Allerdings entzog es sich der physischen und damit der vollen politischen Integration vor Ort in das PRT Kunduz: Die Vertreter von BMZ, GTZ, KfW und DED lehnten es ab, mit der Bundeswehr den Compound zu teilen.⁷⁰ Vielmehr übernahmen sie in einiger Entfernung vom PRT den Stützpunkt der Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit e.V. (AGEF) und taufen ihren Sitz auf den Namen »Deutsches Haus für Entwicklungspolitik«. Dem primären Entsendegrund des Bundestags läuft dies zuwider (Sicherungskomponente für die PRTs und ihre Mitarbeiter), ebenso der politischen Zielrichtung des integrativen Ansatzes der Bundesregierung. Die räumliche Trennung wird immerhin seit Mitte 2004 durch regelmäßigeren Koordinierungstreffen der beteiligten Bundesressorts im PRT überbrückt.

An diesem Beispiel werden die auch in der wissenschaftlichen Literatur⁷¹ kritisierten Kohärenzdefizite der außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Arbeit der Bundesregierung besonders deutlich. Die Harmonisierung der deutschen Stabilisierungs-, Wiederaufbau- und EZ-Initiativen am Hindukusch sollte sich stärker am britischen Modell der »Conflict Prevention Pools« (CCP) orientieren. Dabei handelt es sich um einen »gemeinsamen Topf« des Londoner Außen- und Verteidigungsressorts sowie der staatlichen Entwicklungsorganisation DFID, durch den die beteiligten Institutionen gezwungen sind, ihr Vorgehen mit-

einander abzustimmen und die zur Verfügung stehenden Projektmittel koordiniert einzusetzen.

Die Ängste der privaten Hilfsorganisationen werden von den staatlichen Akteuren durchaus ernstgenommen. So sagte das BMVg zu, mit den militärischen Komponenten der deutsch-geführten PRTs keine CIMIC im gleichen Umfang wie bei den Balkaneinsätzen durchzuführen, sondern allenfalls so viel an Nothilfe zu leisten, wie es für Zwecke der militärischen Stabilisierung unabdingbar ist. Das gilt etwa für Kleinstprojekte von einem Volumen bis zu 2500 Euro, die das Ansehen der PRT-Soldaten bei Bevölkerung und lokalen Autoritäten verbessern. Die Grenzen sollten hier flexibel sein, denn letztlich dienen diese von der Bundeswehr durchgeführten Projekte der Arbeit und der Sicherheit der PRTs insgesamt. Durch solche Selbstbescheidung beim Einsatz des CIMIC-Instruments dürfte die Bundeswehr aus der »selbst gebauten Beliebtheitsfalle«⁷² wieder herauskommen und den Anfeindungen einiger NGOs entgehen.

Richtig ist auch die Forderung, daß militärische und zivile Akteure für die Bevölkerung unterscheidbar bleiben müssen, zumal in Einsatzgebieten wie Afghanistan, in denen zwei internationale militärische Verbände parallel operieren, mit unterschiedlichem Auftrag und Image.⁷³ Soldaten müssen auch dann in Uniform auftreten und sich mit militärischen Fahrzeugen im Land bewegen, wenn sie ZMZ betreiben.⁷⁴ Dies trägt dem Grundverständnis Rechnung, daß es nicht primäre Aufgabe von Soldaten ist, humanitäre oder gar Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe zu leisten. Hier haben die zivilen Experten dank ihrer besseren Ausbildung, ihrer Erfahrung und vor allem auch ihrer politischen Legitimation einen unbestreitbaren komparativen Vorteil. Wenn die Grenzen zwischen militärischen und zivilen Aufgaben jedoch

⁶⁹ Siehe oben, Fn. 18.

⁷⁰ Vgl. hierzu Karl Feldmeyer, *Nebel in Kundus*, in: FAZ, 2.2.2004, S. 1–2; Wulf Schmiese, *Kein Bergfest in Kundus. Afghanistan-Einsatz führt zu Streit*, in: FAS, 18.4.2004; Martina Doering, *Deutscher Streit im fernen Afghanistan. Kompetenzgerangel zwischen zivilen Helfern und Militärs*, in: Berliner Zeitung, 8.5.2004; Karl Feldmeyer, *Ruhig, aber nicht stabil. Beim »Wiederaufbauteam« der Bundeswehr im afghanischen Faizabad*, in: FAZ, 28.9.2004, S. 3.

⁷¹ Siehe etwa Dirk Messner, *Wettstreit der Akteure. Die internationale Verflechtung revolutioniert das Regieren*, in: Internationale Politik, 60 (2005) 1, S. 16–22.

⁷² Constanze Stelzenmüller, *In der Beliebtheitsfalle. Niemand traut sich, laut nach der Qualität der deutschen Armee zu fragen*, in: Die Zeit, 28.10.2004, S. 6.

⁷³ In einer Unterrichtung des NATO-Rats am 21. Januar 2004 in Brüssel über Konzeption und Arbeitsweise der deutschen PRTs hatte der Hauptstadt-Vertreter der Bundesregierung erklärt: »We should definitely stick to a clear distinction between the two operations ongoing in Afghanistan: OEF and ISAF. Both have different tasks and are perceived by the Afghan people as distinct operations with distinct aims«.

⁷⁴ Militärische Angehörige des britischen PRTs Mazar-Sharif waren von NGOs kritisiert worden, ihren Auftrag auch in Zivil und mittels ziviler Allradfahrzeuge durchzuführen. UNAMA hatte daraufhin auf die Briten eingewirkt, klar Flagge zu zeigen. Im Bereich der US-OEF-PRTs soll der Einsatz »in Zivil« weiterhin Praxis sein.

fließend geworden sind, ist dies auf den Teufelskreis von Sicherheit und Entwicklung zurückzuführen, das heißt auf die Tatsache, daß in Post-Konflikt-Gesellschaften Sicherheit ohne Wiederaufbau und nachhaltige Entwicklung ebenso wenig zu erreichen ist wie Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit ohne Sicherheit. Zwar hatte es schon vor der Aufstellung der PRTs hier und da kleinere NGO-Projekte auch außerhalb Kabuls gegeben, ein systematischer politisch-institutioneller und physisch-wirtschaftlicher Wiederaufbau war aufgrund der desolaten Sicherheitslage aber nicht möglich gewesen. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, die Distanz zwischen den beiden wichtigsten Nation-Building-Akteuren so zu verringern, daß durch ein paralleles, abgestimmtes Vorgehen synergetische Effekte erzielt werden können.

Das deutsche PRT-Konzept geht schließlich den entscheidenden Schritt darüber hinaus: Es strebt symbiotisches Nation-Building durch Integration beider Akteure und ihrer Instrumente an, ohne daß deren jeweilige fachlich-politische Individualität aufgehoben wird. Integration ist dabei nicht gleichbedeutend mit »Vermischung«. Die jeweilige Identität bleibt insbesondere auch beim Auftreten gegenüber Afghanen unbeeinträchtigt: Soldaten bleiben ebenso als solche erkennbar wie in der zivilen Komponente Diplomaten, Polizeitrainer und staatliche bzw. halb-staatliche Entwicklungsexperten.⁷⁵ Die Distanz zwischen zivilen und militärischen Konzepten wird durch Nutzung der komparativen Vorteile beider Seiten so reduziert, daß Sicherheit und Wiederaufbau besser erreichbar sind als bei einem konkurrierenden Vorgehen, das die bekannten Reibungsverluste und Doppel-Allokationen von Gebergeldern mit sich bringt. In Post-Konflikt-Gesellschaften wie im nur teil-befriedeten Afghanistan wird man künftig zufriedenstellende Wiederaufbausergebnisse nur dann erzielen können, wenn man die komparativen Vorteile ziviler wie militärischer Ansätze, Akteure und Instrumente in der beschriebenen Weise gebündelt zum Einsatz bringt.⁷⁶

⁷⁵ Etwas skeptischer Boris Wilke, *Wie weiter in Afghanistan? Regionale Wiederaufbauteams als möglicher Einstieg in ein größeres internationales Engagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2003 (SWP-Aktuell 33/03), S. 6f; ders., *Staatsbildung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (S 30/04), S. 25; ferner Hett, *Provincial Reconstruction Teams* [wie Fn. 5].

⁷⁶ Davon geht das »Afghanistan-Konzept« der rot-grünen Bundesregierung ebenso aus wie jetzt ein Thesenpapier der Unionsparteien: Christian Ruck/Christian Schmidt, *Nationale Interessen definieren. Für eine strategische Orientierung und*

Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe werden dabei ebenso zum strategischen Instrument einer modernen Außen- und Sicherheitspolitik, die im weltinnenpolitischen Krisenmanagement eine ihrer Hauptaufgaben sieht, wie die Streitkräfte der Bundesrepublik neben der klassischen Diplomatie schon längst zum Akteur der Außen- und Krisenpolitik geworden sind. Als private zivile Akteure humanitärer Hilfe können NGOs Hilfe und Kooperation der PRTs in Anspruch nehmen, müssen es aber nicht. Die Teams ihrerseits zwingen den NGOs ihre Unterstützung nicht auf: sie machen ihnen lediglich ein Kooperationsangebot. Schon gar nicht verstehen sie sich als »Beschützer« oder »Vorgesetzter« der NGOs, wie vielfach von einigen Hilfsorganisationen insinuiert wurde. Bundeswehrsoldaten erheben richtigerweise nicht den Anspruch, humanitäre Helfer »bei der Hand« nehmen zu wollen. Sie jagen den NGOs auch keine Projekte ab. Dort aber, wo Hilfsorganisationen keine Berührungsprobleme mit den PRTs haben, auch nicht mit deren militärischem Anteil, kommt es regelmäßig zu guten Kooperationsergebnissen, ohne daß die NGOs das Gesicht verlieren. Gegen Berührungsvorbehalte einiger NGOs gegenüber ISAF-Peacekeepern bzw. der militärischen Komponente von PRTs sprechen auch die gesellschaftlich-rechtliche Stellung, Ausbildungsqualität und politische Legitimation des deutschen Soldaten: Er ist Teil der demokratischen Gesellschaft, deren Werte und Normen er vertritt. Daß sich humanitäre Helfer auf dem Feld der internationalen Krisenbewältigung von dem »waffentragenden« Bundeswehrsoldaten moralisch abgrenzen, ließe sich schwerlich begründen.

Zu wenig robust?

Während die Kritik an den deutschen PRTs, die sich gegen die Verbindung militärischer und ziviler Mittel richtet, somit als ungerechtfertigt erscheint, gilt dies weniger für den anderen Einwand, die Teams hielten sich in Konfliktfällen zu sehr zurück, zumal bei der Drogenbekämpfung. Die deutschen PRTs operieren im Nordosten in einem Hauptanbaugebiet für Schlafmohn. Es ist international unumstritten, daß die Drogenbekämpfung für die langfristige Stabilisierung und den Aufbau Afghanistans zentral ist. Denn die Warlords, Milizenführer und Drogenbarone sichern

bessere Verzahnung der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, in: *Frankfurter Rundschau*, 15.1.2005, S. 9.

sich mit den Erlösen aus der Opiumgewinnung ihren regionalen Einfluß.⁷⁷ Mit den Mitteln aus dem Drogenverkauf beschaffen sie Waffen, finanzieren sie Söldnertruppen, bestechen sie Polizei und Politiker. Flächendeckende Korruption, die auch die Hauptstadt nicht ausnimmt, unterminiert »good governance«. Dieser Nexus aus fehlender öffentlicher Sicherheit und kriminalisierter Wirtschaft führt dazu, daß Maßnahmen zur Stabilisierung, zur Restrukturierung und Projekte zur nachhaltigen Entwicklung, wenn nicht verhindert, so doch zumindest erheblich beeinträchtigt und verzögert werden.⁷⁸ Das Regierungshandeln der Zentralregierung, die Autorität der staatlichen Sicherheitsorgane, die Durchsetzung eines einheitlichen Rechts und der Einzug von Steuern und Zöllen können unter diesen Umständen nicht greifen. Dementsprechend halten die Kommandeure der »Narco-Regionen« die Zentralregierung schwach und blockieren nationales Nation-Building wie internationale Hilfe.⁷⁹ Die Frage, wie sich die deutschen Kräfte in Afghanistan dem Opiumanbau und Opiumhandel entgegenstellen, war somit von Beginn an eine Schüsselfrage des deutschen PRT-Einsatzes.

Zweite »Front« am Hindukusch?

Darüber, wie die von der Drogenindustrie ausgehende Erosionswirkung gestoppt werden kann, gehen die Meinungen in Wissenschaft und Politik auseinander.

⁷⁷ Siehe hierzu vor allem die faktenreiche Studie des *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/Government of Afghanistan Counter Narcotics Directorate*, Afghanistan Opium Survey 2004, New York/Kabul, November 2004; zum Verhältnis von Opiumwirtschaft, Organisierter Kriminalität, Warlords und Wiederaufbau siehe William Byrd/Christopher Ward, *Drugs and Development in Afghanistan*, Washington, D.C.: The World Bank, Dezember 2004 (Social Development Papers: Conflict Prevention and Reconstruction Papers Nr. 18); Christopher Ward/William Byrd, *Afghanistan's Opium Drug economy*, Washington, D.C.: The World Bank, Dezember 2004 (SASPR Working Papers Nr. 5); Barnett Rubin, *Road to Ruin: Afghanistan's Booming Opium Industry*, Washington, D.C.: Center for American Progress, 7.10.2004; zum Drogenhandel siehe unter anderem Uwe Halbach, *Drogenströme durch den GUS-Raum. Symptom und Ursachen von Instabilität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 47/04).
⁷⁸ Siehe Barnett Rubin/Abby Stoddard/Humayun Hamidzada/Adib Farhadi, *Building a New Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure*, New York, NY: Center on International Cooperation, New York University, März 2004, S. 10.
⁷⁹ Vgl zu diesem »Teufelskreis« Byrd/Ward, *Drugs and Development* [wie Fn. 77], S. 11, Abb. 3.

Das anti-drogenpolitische Instrumentarium reicht von entwicklungspolitischen bis juristischen Ansätzen. Erfolg verspricht, wenn überhaupt, nur ein Strategie-Mix aus wirtschaftlichen und strafrechtlichen Maßnahmen. Moralisch-religiöse Appelle der Zentralregierung und Hinweise auf die Unverträglichkeit der Drogenproduktion mit dem Koran haben wenig bewirkt.

Eine polizeilich-strafrechtliche Durchsetzung des Opiumverbots (*interdiction*) gegen die stark bewaffneten und weit vernetzten Warlords und Drogenbarone läßt sich nur mit einer ausreichenden Zahl gut ausgebildeter, ausgerüsteter und bewaffneter Sicherheitskräfte erreichen. Die neue afghanische Polizei und die neuen Streitkräfte sind hierzu aber noch nicht in der Lage. Die Erwartungen richten sich folglich auf die internationalen Truppen im Lande, auf die OEF- und ISAF-Verbände, zumal international die Entschlossenheit gewachsen ist, das »Projekt Afghanistan« nicht am Opium scheitern zu lassen.⁸⁰ Die US-geführten OEF-Koalitionstruppen mit ihrem weitreichenden Mandat und »robusten« Einsatzbefugnissen⁸¹ wären durchaus in der Lage gewesen, allein oder gemeinsam mit afghanischen Sicherheitskräften gegen die Opiumindustrie vorzugehen, notfalls auch mit Waffengewalt.⁸² Doch haben sich auch die USA afghanischen wie internationalen Forderungen widersetzt, neben dem Kampf gegen Terroristen und Taliban in eine direkte Auseinandersetzung mit den Drogenbossen einzutreten.⁸³

Die Frage, wie sich die deutschen PRTs gegenüber der Drogenproblematik in ihrer AOR verhalten sollten, beschäftigt die deutsche Öffentlichkeit, die Bundesregierung und den Bundestag⁸⁴ unvermindert. Im Auswärtigen Ausschuß und im Verteidigungsausschuß sowie in den Debatten des Plenums zur Erweiterung des Bundeswehreinsatzes auf die Region Kunduz im Herbst 2003 argumentierten die damaligen Oppositionsparteien, daß eine energische Drogenbekämpfung ein unkalkulierbares Risiko für das Leben

⁸⁰ Siehe hierzu etwa die Ergebnisse der Dritten Afghanistan-Konferenz vom 30.3.–1.4.2004 in Berlin, nebst der »Berlin Declaration on Counter-Narcotics«.

⁸¹ Sogenannte »rules of engagement« (ROE).

⁸² Die US-ROE ermächtigen amerikanische Soldaten, auch der PRTs, Drogen zu beschlagnahmen und Drogen-Infrastruktur zu zerstören.

⁸³ Siehe Rubin, *Road to Ruin* [wie Fn. 77], S. 28; ferner: Christopher M. Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 7.12.2004 (CRS Report for Congress RL 32686).

⁸⁴ Zur Diskussion im deutschen Parlament vgl. unter anderem die Plenardebatte vom 30.9.2004 (BT-Drucksache 15/129, S. 11745–11758).

der PRT-Soldaten heraufbeschwöre. Der täglichen Konfrontation mit der illegalen Opiumwirtschaft könnten sich die PRTs, besonders in der Drogenhochburg Badakhshan, schwerlich entziehen. Vermieden sie aber den Zusammenstoß mit den Schlafmohn-Farmern und Drogenhändlern, stellten sie ihren Auftrag in Frage, zur Schaffung eines »sicheren Umfelds« beizutragen, und machten sich letztlich der »Komplizenschaft« mit der Organisierten Kriminalität schuldig.

In einer mündlichen Erklärung des Bundesverteidigungsministers⁸⁵ »sichert die Bundesregierung zu, daß die Drogenbekämpfung nicht im Mandat des Bundeswehreinsatzes enthalten ist«. Gleichwohl schaue sie nicht tatenlos zu, sondern leiste einen eigenständigen zivilen Beitrag dazu, den gegen Sicherheit und Wiederaufbau gerichteten Sabotage-Effekt der Drogenfelder schrittweise einzudämmen. Hierzu zähle insbesondere die deutsche Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für die afghanischen Rauschgiftbekämpfungseinheiten, aber auch die Bereitstellung von einschlägigen Informationen und Erkenntnissen der PRTs.⁸⁶ In Kooperation mit UNODC habe das deutsche PRT in Kunduz den Aufbau einer regionalen Drogenbekämpfungsstelle unterstützt; mit Entwicklungsgeldern des BMZ würden »livelihood«-Projekte gefördert. Schließlich sei die Bundesregierung einer der Hauptinitiatoren des sogenannten »Doha-Prozesses« zum Ausbau der grenzüberschreitenden Polizeikooperation in der Region, mit Schwerpunkt Drogenbekämpfung.⁸⁷

Die nationale und internationale Diskussion über das Mandat der deutschen PRTs und die konkreten Einsatzbefugnisse (»rules of engagement«, ROE) ist darüber aber nicht verstummt. Ausschlaggebend hier-

für sind nicht nur die fortbestehende Ohnmacht gegenüber dem destruktiven Potential der Opiumwirtschaft, sondern auch Unruhen wie die vom 7. September 2004 in Feyzabad.⁸⁸ Sind die Einsatzregeln für die Bundeswehr, so die immer wieder gestellte Frage, für diese Gebiete, in denen gewaltsame Übergriffe zum Beispiel gegen Minderheiten oder ausländische Helfer nicht ausgeschlossen werden können, von Berlin aus »robust« genug gefaßt? Macht die ehrenwerte Fürsorge der Bundesregierung für Leib und Leben der Soldaten die PRTs am Ende so »zahnlos«,⁸⁹ daß sie ihrem Auftrag, Sicherheit zu schaffen, nicht voll nachkommen können und es den interessierten Kräften letztlich ermöglichen, den Wiederaufbau zu behindern oder zu verzögern? Sind die PRTs mit ihrem »wenig robusten« Mandat für potentielle Gegner zu leicht auszurechnen?⁹⁰

Gegenüber der nicht abebbenden Kritik gerade auch von engen Verbündeten wie Amerikanern und Briten am »fehlenden Muskel« der deutschen ROEs verweist das BMVg darauf, daß sich die deutschen Einsatzregeln für die PRTs in Afghanistan nur geringfügig

⁸⁸ Constanze Stelzenmüller, Bewaffnete Zaungäste, in: Die Zeit, 23.9.2004, S. 8.

⁸⁹ Susanne Koelbl, Zahnlos in Faizabad, in: Der Spiegel, 18.10.2004, S. 154–156; NATO and Afghanistan: Reinforcements Needed, in: The Economist, 19.6.2004, S. 62, und Stapleton, The Provincial Reconstruction Team Plan [wie Fn. 66], S. 12, charakterisieren die deutschen PRTs als »risk-averse« (risikoscheu). Auch wissenschaftliche Studien kommen inzwischen zu dem Ergebnis, die »zu vorsichtigen«, »zu wenig robusten« deutschen ROEs schränkten den Wirkungsgrad der Bundeswehrsoldaten am Hindukusch ein (so etwa Jakobsen, PRTs in Afghanistan [wie Fn. 5], S. 25f). Auch im BMVg gibt es Stimmen, die fordern, die »Mandatsenge« durch Gewährung von mehr Spielraum und Vertrauen für die Kommandeure vor Ort zu flexibilisieren. Dem halten die für die Soldaten direkt verantwortlichen Einsatzführer der deutschen PRTs entgegen, daß mit zunehmender »Robustheit« des Mandats der Bundeswehr auch die Gefahr eines »mission creep« steige.

⁹⁰ Vgl. auch Phyllis Berry, Learning by Doing: Germany's Afghanistan Development As the Next Step in a Changing Security Perspective, Washington, D.C.: Georgetown University, 25.9.2004 (Manuskript), S. 20: »Despite the readiness to deploy troops to Afghanistan, the [German] government remains extremely cautious about what these troops actually do – which often appears to be not very much [...] Recent controversies over the Bundeswehr's failure to act assertively to protect civilians in Kosovo and Feyzabad have tarnished the image of these deployments. And even if one accepts the German argument about the need for soft security and a full toolbox of measures rather than an overemphasis on military power, Germany's reluctance to seriously address the narcotics issue undermines the credibility of its efforts.«

⁸⁵ Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses zu dem Antrag der Bundesregierung zur Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan, BT-Drucksache 15/1806 vom 22.10.2003, S. 4. Auch der dem Deutschen Bundestag zugeleitete Bericht der Bundesregierung vom 22.4.2005, »Deutscher Beitrag zur Drogenbekämpfung in Afghanistan« (als Anhang dem Antrag der Bundesregierung zur Verlängerung des Afghanistanmandats vom 21.09.2005, BT-Drucksache 15/5996, S. 7–13, beigelegt) ändert die Grundphilosophie der deutschen Antidrogenpolitik für Afghanistan nicht. Die »Protokollnotiz« gilt fort.

⁸⁶ Siehe AA/BMI, Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan, Berlin, 2. Aufl., April 2004, S. 20–21, <www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/afghanistan/broschuere.pdf>.

⁸⁷ Die erste »Doha-Konferenz« fand am 18./19.5.2004 in Katar statt. »Doha II« soll im November 2005 stattfinden.

von denen der Partnernationen unterscheiden. Die ROEs der PRT-Soldaten seien bewußt eng gefaßt und entsprächen geltenden deutschen und internationalen rechtlichen Regelungen, insbesondere denen des humanitären Völkerrechts. So soll etwa von der Waffe nur zur Selbstverteidigung und zur Verhinderung schwerer Menschenrechtsverletzungen Gebrauch gemacht werden.⁹¹ Amerikaner und Briten geben sich damit jedoch nicht zufrieden und hadern mit der perzipierten Leistungsfähigkeit der deutschen Wiederaufbauteams, mit einem Image, das eher an »bewaffnete humanitäre Hilfsvereine«⁹² denn an wehrhafte, respektgebietende und risikobereite Sicherheitszellen erinnere.⁹³ Internationale NGOs werfen den deutschen PRTs »Kneifen« vor.

Die Bundeswehr rechtfertigt ihren Auftragsumfang und ihre ROEs letztlich mit den politischen Vorgaben aus Berlin. Danach sollen die PRTs die afghanischen Streitkräfte, die Polizei und die nationalen Drogenbekämpfer in ihrem Verantwortungsbereich nicht ersetzen. Oberste Maxime ist die körperliche Unversehrtheit der PRT-Angehörigen. Nach deutschem Verständnis gilt auch im Ausland für die Bundeswehr die deutsche Rechtsordnung, das heißt, die zuständige Staatsanwaltschaft in Potsdam, von wo aus die Auslandseinsätze durch das EinsFüKdo geführt werden, ist nie weit.⁹⁴ Auch braucht sich die Bundeswehr von der Kritik so mancher Partner und Verbündeter nicht beeindrucken zu lassen: Bislang haben die britischen, vor allem aber auch die amerikanischen PRTs direkte Auseinandersetzungen mit Warlords und Drogenbaronen vermieden, wenn auch zum Teil aus anderen Motiven. Gerade das US-Verteidigungsministerium legt Wert auf die Feststellung, daß die amerikanischen PRTs die Drogenbekämpfung nicht selber in die Hand nähmen. Vielmehr *unterstütze* man den »Fünf-Säulen-

Plan« der afghanischen Zentralregierung und der britischen Führungsnation in diesem Sektor: »Drogenvernichtung, Verbote, öffentliche Information, Rechtsdurchsetzung und ökonomische Entwicklung«.⁹⁵

Zwischen Selbstschutz und Auftragserfüllung

Die zurückhaltende deutsche Strategie sollte aber nicht so weit gehen, daß am Ende der Eigenschutz-aufwand der PRTs den VN-Auftrag der Sicherheitsherstellung übertrifft oder als nachrangig erscheinen läßt. Denn je schneller, je nachhaltiger es gelingt, die Opiumwirtschaft und die mit ihr verbundenen kriminellen Strukturen der Warlords und Drogenbarone in den Griff zu bekommen, desto eher können die internationalen Peacekeeper einen schrittweisen Rückzug aus Afghanistan erwägen. Es bleibt also die Frage, ob sich die Strategie der deutschen PRTs gegenüber den massiven Sicherheits Herausforderungen nicht doch hier und da noch optimieren läßt, damit die Stabilitäts- und Wiederaufbauziele rascher und wirksamer erreicht werden können. Bundesregierung und Bundestag sollten vereint prüfen, in welchen Bereichen der Einsatzauftrag der PRTs flexibler und ihre ROEs weiter gefaßt werden könnten, ohne daß damit eine allzu große Erhöhung des Risikos verbunden wäre.⁹⁶

Wäre es zum Beispiel bereits ein nicht zu verantwortender »Erzwingungseinsatz«, wenn eine kräftemäßig überlegene PRT-Patrouille auf ein mit Opium beladenes Fahrzeug trafe und, da afghanische Sicherheitskräfte nicht vor Ort sind, das Fahrzeug aufhielte, um es anschließend den Afghanen übergeben zu können? Wie sollen sich die PRTs verhalten, wenn sie ein mobiles oder stationäres Rauschgiftlabor entdecken und auch in diesem Fall afghanische Polizei nicht präsent ist? Die Informationen später an die nationalen Sicherheitskräfte weiterzugeben, könnte zuwenig sein.⁹⁷ Greift die Bundeswehr in ihrem Sektor im

⁹¹ Vgl. zur Präzisierung der deutschen ROEs jetzt den Antrag der Bundesregierung, BT-Drucksache 15/5996 vom 21. September 2005, Ziff. 6: »Die internationale Sicherheitsunterstützungstruppe ist autorisiert, alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt zu ergreifen, um das Mandat [...] durchzusetzen. Die Wahrnehmung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung bleibt davon unberührt. Die im Rahmen dieser Operation eingesetzten Kräfte sind befugt, das Recht auf bewaffnete Nothilfe zugunsten von Jedermann wahrzunehmen.«

⁹² Stelzenmüller, *Bewaffnete Zaungäste* [wie Fn. 88].

⁹³ Der Economist [wie Fn. 89] kritisiert, die ISAF-PRTs seien »hamstrung by restrictions imposed by their governments«.

⁹⁴ Siehe hierzu Karl Feldmeyer, *Zustimmung und Fragen*, in: FAZ, 17.9.2004, S. 8.

⁹⁵ Lance L. Smith/Mary Beth Long, *United in Fighting Afghan Drugs Trade* [Leserbrief], in: Financial Times (London), 27.1.2005, S. 12.

⁹⁶ Vgl. hierzu auch MdB Winfried Nachtwei, *Beobachtungen beim Besuch der PRTs in Feyzabad und Kunduz am 26.9.2004*, S. 4, <www.nachtwei.de/downloads/bericht/feyza_bericht_30092004.pdf>.

⁹⁷ Spekulationen, die Bundesregierung plane tatsächlich »robustere« ROEs für die PRTs, wurden bislang immer wieder dementiert, vgl. etwa Markus Decker, *Bundeswehr soll Drogenanbau bekämpfen. Soldaten stehen Strucks Plänen trotz des Risikos positiv gegenüber*, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 14.2.2005.

Kosovo entlang der mazedonischen Grenze nicht auch UÇK-Rebellen oder Schmuggler aus der Organisierten Kriminalität entlang der albanischen Grenze auf, um sie dann an die UNMIK auszuhändigen?

Vielleicht werden auf der Hardthöhe auch deshalb (noch nicht bestätigte) Überlegungen angestellt,⁹⁸ ob man vor dem Hintergrund des amerikanisch-britischen »Plan Afghanistan«, der ein verschärftes Vorgehen gegen das Opium impliziert, auch in der deutschen AOR sicherheitshalber die KSK⁹⁹ wieder zum Einsatz bringen sollte. Diese Spezialtruppen wären durchaus geeignet, die PRTs vor etwaigen Racheakten der betroffenen Drogenbarone und Warlords wirksam abzuschirmen. Hier hätte man dann auch den »Muskel«, der einen robusteren Auftrag bzw. robustere ROEs der PRTs rechtfertigen könnte. Auch im Bundestag sollte man das unvoreingenommen diskutieren. Konsequenterweise müsste *dieser* KSK-Einsatz so formuliert werden, daß auch er unter das ISAF-Mandat und die ISAF-Kennung fällt: Die Bundeswehr muß in ihrer AOR für die Afghanen mit einheitlichem Auftrag erkennbar sein.

Mit robusteren Einsatzregeln, die die PRTs nicht gleich als »Besatzer« dastehen lassen, steigt nicht nur die Aussicht auf bessere Ergebnisse beim Nation-Building, sondern auch das Risiko für Leib und Leben der PRT-Angehörigen. Wie weit darf dieses Risiko für Soldaten gehen? Die Bürger, so hat es Bundesverteidigungsminister Struck inzwischen verschiedentlich angedeutet, sind noch nicht darauf vorbereitet, daß bei einer Ausweitung des Engagements mehr Verwundete und gar Tote drohen.¹⁰⁰ Die Toleranzschwelle

⁹⁸ Stephan Löwenstein, Schickt Struck KSK-Kräfte wieder nach Afghanistan?, in: FAZ, 29.1.2005, S. 1; siehe auch Wulf Schmiese, Sicherungsaufgaben der Soldaten, in: FAS, 30.1.2005, S. 4.

⁹⁹ Das KSK (Kommando Spezialkräfte) der Bundeswehr, stationiert in Calw, ist ein 1996 aufgestellter Truppenteil des Heeres (Division für spezielle Operationen, DSO) mit dem Auftrag, militärische Operationen im Rahmen der Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung durchzuführen, siehe <www.deutschesheer.de/KSK>.

¹⁰⁰ Minister Peter Struck im Focus (6.6.2005, S. 61): »Es ist auch nicht auszuschließen, daß wir in solchen Einsätzen Soldaten verlieren werden – nicht nur durch Unfälle oder Anschläge, sondern durch eine militärische Auseinandersetzung; siehe auch: Bundeswehr: Erhöhtes Risiko Afghanistan, in: Der Spiegel, 10.1.2005, S. 14, und Stephan Löwenstein, In aller Welt. Minister Struck will auf die Einsatzwirklichkeit der Bundeswehr aufmerksam machen, in: FAZ, 21.6.2005, S. 12. MdB Christian Schmidt (Fürth) hat hierzu in der Bundestagsdebatte vom 30.9.2004 anlässlich der Einrichtung des PRT Feyzabad ausgeführt: »Selbstverständlich wird es nicht mög-

gegenüber eigenen Opfern bei Krisenmanagement-Einsätzen ist in der amerikanischen oder britischen Öffentlichkeit deutlich höher als in der deutschen.¹⁰¹ Da aber mit mehr und mehr Krisenmanagement-Einsätzen der verschiedensten Art und Gefährdungen im Ausland zu rechnen ist, sollte sich die Bundesregierung dieser Frage offensiv stellen und die deutsche Öffentlichkeit auf die Einsatzwirklichkeit von Auslandseinsätzen in Post-Konflikt-Gesellschaften hinweisen. Die Möglichkeit eigener Opfer, bei allen Versuchen, es dazu nicht kommen zu lassen, ist immer gegenwärtig. In Afghanistan ist das Sicherheitsrisiko für die Bundeswehrsoldaten und die PRTs im Verlauf des »heißen« Sommers 2005 eher noch gewachsen.¹⁰²

Opium-Problem muß mittel- und langfristig von der Politik gelöst werden

Bei der Aufgabe der PRTs, die Eliminierung des Opiumanbaus und -handels zu unterstützen, geht es aber nicht nur um kurzfristige Aktionen mit Signalcharakter. Um das Problem nachhaltig zu lösen, ist der mittel- und langfristige Strategie-Mix, wie ihn Afghanen, Briten und Amerikaner jetzt anstreben, das erfolgversprechendste Rezept.¹⁰³ In diesem Kontext kommt es auch darauf an, daß die Bundesregierung

lich sein, einen absoluten Schutz für Soldaten sicherzustellen. Das bringen der Dienst und der Beruf mit sich, so wie es bei der Polizei und Katastrophenschutzorganisationen, aber auch bei Diplomaten der Fall ist« (BT-Drucksache 15/129, S. 11753).

¹⁰¹ Vgl. Berry, Learning by Doing [wie Fn. 90], S. 14f: »Since the first German soldier died deployed abroad in Cambodia in 1993, more than 50 additional soldiers have been killed. Many more have been injured, and the Bundeswehr has also had to address the stress that comes from placing soldiers in real combat situations [...] At the same time, the Bundeswehr's traditional emphasis on force protection has come under question by some German government officials as well as by some policy analysts, who argue privately that it limits the flexibility and effectiveness of the deployments. The German PRT in Konduz has more than twice the number of troops the US had when it ran the operation because of the emphasis on force protection.«

¹⁰² Siehe hierzu auch die pessimistisch gewordene Einschätzung von Verteidigungsminister Struck, »Unser Einsatzgebiet ist die ganze Welt«, in: Welt am Sonntag, 14.8.2005; Struck warnt vor Anschlag auf Deutschland, in: Der Spiegel, 15.8.2005.

¹⁰³ So sieht es entwicklungsperspektivisch auch die Weltbank, vgl. Byrd/Ward, Drugs and Development [wie Fn. 77], S. 18, Box 3.

über die PRTs und die Einrichtungen der Entwicklungskooperation in ihrer AOR konkrete Projekte initiiert. Problematisch hingegen erscheint der Vorschlag von UNDOC-Chef Antonio Maria Costa, die internationalen Geber sollten ihre Wiederaufbaugelder von Fortschritten der afghanischen Zentralregierung bei der Opiumbekämpfung abhängig machen.¹⁰⁴ Die PRTs können hier vielmehr als »Scouts« eine hilfreiche Rolle spielen. Gerade angesichts der deutschen Leitungsaufgabe beim Polizeiaufbau sollte aber auch geprüft werden, wie die neu aufgestellten afghanischen Drogenbekämpfungseinheiten CNPA und ASNF¹⁰⁵ durch Ausbildung, Ausstattung, nachrichtendienstliche Informationen und Kooperation mit den PRTs vor Ort so gestärkt werden können, daß sich ihre Wirkung durchgreifend verbessert. Dabei sollte durchaus überlegt werden, ob die Mittel der Bundesregierung für den Aufbau der afghanischen Polizei, die im Jahresschnitt bei rund 12,5 Millionen Euro liegen, nicht aufgestockt werden können.¹⁰⁶

104 Costa hatte diesen Vorschlag mit Nachdruck bei seinen Afghanistan-Konsultationen in Kabul vom 28.–30.1.2005 vertreten.

105 CNPA = im April 2003 aufgestellte Counter Narcotics Police of Afghanistan (Counter Narcotics Ministry); ASNF = im Januar 2004 eingerichtete Afghan Special Narcotics Force, auch Task Force 333 genannt. Sie arbeitet unter der Aufsicht des afghanischen Innenministeriums.

106 Der deutsche Beitrag zum Polizeiaufbau wird insbesondere von Washington aus zunehmend kritisch betrachtet, wenn auch die Führungsrolle der Deutschen noch nicht angetastet wird. US-Verteidigungsminister Rumsfeld und hochrangige US-Militärs sind der Auffassung, die USA stellten nicht nur unvergleichlich mehr Finanzmittel für den Polizeiaufbau zur Verfügung (was zutrifft), sondern bildeten mit ihrem Konzept auch weit rascher Polizisten aus als die Bundesrepublik mit dem von ihr praktizierten Ausbildungsweg.

Ausblick

Wie hilfreich für externe Nation-Building-Unterstützung sind nun die (deutschen) Wiederaufbauteams? Erfüllen sie die Erwartungen? Die Erwartungen in Deutschland, die der Afghanen, die der internationalen Partner?

Eine Zwischenbilanz des PRT-Einsatzes in Afghanistan kann angesichts der kurzen Erfahrungszeit nur mit Vorsicht gezogen werden. Dennoch wollen selbst die ärgsten Kritiker den Teams Teilerfolge nicht absprechen. Im US-Kongreß und im britischen Parlament wird gar von einer »nation building success story« gesprochen.¹⁰⁷ Selbst die turnusmäßigen Berichte des VN-Generalsekretärs an den Weltsicherheitsrat zur Lage in Afghanistan urteilen zunehmend positiver über die PRTs. Kofi Annan ging so weit vorauszusagen, daß die Präsenz der Teams letztlich »über Erfolg und Scheitern des afghanischen Friedensprozesses entscheidet«.¹⁰⁸ Präsident Karzai und sein

107 Siehe etwa *U.S. Senate Committee on Foreign Relations, Afghanistan: Continuing Challenges*, Hearing, Washington, D.C., 12.5.2004 (Aussage von David C. Isby, S. 8; Aussage von Thomas E. Gouttiere, S. 4), <<http://foreign.senate.gov/hearings/2004/hr040512a.html>>; *The United Kingdom Parliament, Select Committee on Foreign Affairs, Seventh Report, Conclusions and Recommendations: Afghanistan*, London, Juli 2004, Ziffern 31 und 196, <www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cm/aff/384/38402.htm>. Die amerikanischen PRTs haben vor allem beachtliche Erfolge im Sicherheitsbereich vorzuweisen. Den britischen PRTs gelang es verschiedentlich, zwischen den verfeindeten regionalen Konkurrenten um die Macht im Norden, Dostum und Atta, »Waffenstillstände« zu vermitteln, wenn auch unter Hinzuziehung amerikanischer Unterstützung; siehe auch: Afghanistan: Time for Tea and Ambushes. And Now Nation-Building, in: *The Economist*, 12.2.2005, S. 51.

108 Kofi Annan, *The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security*. Report of the Secretary-General, 12.8.2004, A/58/868-S/2004/634, II J, 44. Im Bericht davor hieß es: »The deployment of provincial reconstruction teams has contributed to stability in a variety of ways: improvement of the security environment through patrols and contacts with local authorities, assistance to the deployment of national police forces and the National Afghan Army, support to UNAMA in local conflict resolution, security advice and support to voter registration and disarmament, demobilization and reintegration, and support to local security forces through the provincial task forces« (ders., *The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security*. Report of the Secretary-General,

Wiederaufbau- und Wirtschaftsminister Amin Farhang halten die PRTs inzwischen im Hinblick auf Stabilität und Wiederaufbau für unverzichtbar.¹⁰⁹

Eine fundierte Überprüfung des Einsatzerfolgs der deutsch-geführten PRTs erfordert nicht nur eine breitere Basis von Daten und Erfahrungswerten, sondern auch wissenschaftliche Maßstäbe und Kriterien für deren Einordnung. Diese müssen erst noch entwickelt werden.¹¹⁰ Bislang läßt sich nur ein politischer Abgleich von Auftrag und Feldergebnissen vornehmen. Dennoch ist auf Seiten des Bundestags und der Bundesregierung der Bedarf zumindest an einer begleitenden Evaluierungsberatung zum laufenden PRT-Einsatz in Afghanistan groß. Das betrifft auch die spezifische Leistungsfähigkeit des deutschen PRT-Typs im Vergleich zu den amerikanischen, britischen, niederländischen und italienischen Varianten, die sich im Kern letztlich nur unwesentlich voneinander unterscheiden.¹¹¹ Darüber hinaus interessieren sich Politik wie Wissenschaft für verallgemeinerbare Erkenntnisse aus dem PRT-Einsatz am Hindukusch.¹¹² Diese nationalen Erkenntnisse müssen dann einfließen in die Bemühungen der Hauptträger internationaler Nation-Building-Operationen, zunehmend gemeinsame Konzepte und gemeinsame, zumindest aber interoperable Kriterien, Strukturen und Instrumente für derartige Auslandseinsätze zu entwi-

19.3.2004, A/58/742-S/2004/230, II L, 36). In Partnerländern werden unterschiedliche Modelle favorisiert. Während sich etwa die Niederlande am US-Modell orientieren, spricht sich eine dänische Studie für ein Kopenhagener bzw. »nordisches« PRT nach britischem Vorbild aus, vgl. Jakobsen, PRTs in Afghanistan [wie Fn. 5], S. 4.

109 Siehe etwa Amin Farhang, Drei Jahre danach, in: *Gomm-Ernsting/Günther* (Hg.), *Unterwegs in die Zukunft* [wie Fn. 13], S. 178 und S. 189.

110 Zu diesem Schluß kommt auch Jakobsen, PRTs in Afghanistan [wie Fn. 5], S. 9 und S. 30.

111 Zu anderer Einschätzung kommen hier Jakobsen, PRTs in Afghanistan [wie Fn. 5], und Hett, Provincial Reconstruction Teams [wie Fn. 5], ohne jedoch bereits auf aussagekräftige Daten zurückgreifen zu können.

112 In der Vorlauftforschung der SWP wird den Konzepten und Instrumenten von deutschen Nation-Building-Auslandseinsätzen hohe Priorität zugemessen.

ckeln.¹¹³ Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung im Parlamentsbeteiligungsgesetz erstmals verpflichtet, einen Evaluierungsbericht über Auslandseinsätze vorzulegen, der »sowohl die militärischen als auch die politischen Aspekte des Einsatzes darstellt und bewertet«.¹¹⁴ Diese Pflicht gilt auch für die PRTs. Parlamentarier und wissenschaftliche Politikberater sollten künftig Daten und Erkenntnisse an die Hand bekommen, die sonst kaum zugänglich wären. Auf dieser Basis wird man dann auch die PRTs einer eingehenderen Analyse unterziehen können. Ob das Instrument letztlich erfolgreich war, wird sich aber auch dann nur politisch entscheiden lassen – eine gelegentlich geforderte Erfolgs- bzw. Mißerfolgsmessung wird es trotz allem nicht geben können.

Das PRT-Konzept ist aus der Not heraus entstanden, daß ein quasi-flächendeckendes, durch internationale Militärpräsenz abgesichertes Post-Konflikt-Management anders als noch im Kosovo heute und Zukunft kaum noch leistbar erscheint. In Anbetracht der zunehmenden Zahl solcher Engagements, zu denen letztlich auch solche wie nach dem Tsunami im Indischen Ozean zu zählen sind, und der fortwährenden Verpflichtungen in den »Altfällen« dürfte sich der Mangel an finanziellen Ressourcen und an zivilem, vor allem aber militärischem Personal eher noch verschärfen. Die Antwort deutscher Außen- und Sicherheitspolitik kann hier nur heißen, das Verfügbare zu optimieren.

113 Ressourcenknappheit und Effizienzerfordernisse legen es nahe, zumindest innerhalb der transatlantischen Kooperation die Abstimmung von Konzepten und Instrumenten deutlich voranzutreiben, gerade auch im Bereich neuer zivil-militärischer Ansätze. Die Schaffung einer transatlantischen »Nation-Building Task Force« durch Zusammenschaltung bereits existierender nationaler Strukturen könnte eine Antwort sein; siehe hierzu auch: Michael Schmunk, Afghanistan: Elements of a Transatlantic Nation-Building Strategy, in: Ivo H. Daalder/Nicole Gnesotto/Philip H. Gordon (Hg.), The Crescent of Crisis. U.S.-European Strategy for the Greater Middle East, Washington/Brüssel: The Brookings Institution/The EU Institute for Security Studies, Dezember 2005. Der Autor wird bis 2006 am »Weatherhead Center for International Affairs« (WCFA) der Harvard University – in Zusammenarbeit mit US-Think Tanks und mit der SWP – eine Studie hierzu erarbeiten.

114 Deutscher Bundestag, Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), verabschiedet am 3.12.2004, Begründung zu § 6, Drucksache 15/2742 vom 23.3.2004; zur Debatte über das Gesetz siehe auch das Plenarprotokoll BT-Drucksache 15/146. An welchen Kriterien sich die Evaluierung orientieren soll, nennt das Gesetz allerdings nicht.

Die PRTs sind aber nicht nur aus dieser Notsituation heraus entstanden. Gerade die deutsche PRT-Variante, wie sie im Berliner Außenamt entwickelt wurde, verfolgt mit ihrer besonderen Struktur und Ausrichtung auch eine sehr politische Absicht. Externe Nation-Building-Unterstützung ist eine politisch-zivile Aufgabe, die allerdings auch in Post-Konflikt-Gesellschaften ohne Flankierung, ohne Absicherung des Wiederaufbauerrains durch eine militärische Komponente nicht erfüllbar ist. Das gilt auch für die humanitäre und Entwicklungshilfe. Abgesehen von den benötigten Fähigkeiten der Bundeswehr, zur Schaffung »sicherer Umfeldler« beizutragen, können derartige, in der Regel langfristige Einsätze in entlegenen Krisengebieten ohne die Lufttransportkapazitäten und sonstigen logistischen Fähigkeiten der Bundeswehr nicht durchgeführt werden. Auch insofern gehen Behauptungen einer »Militarisierung« der deutschen Außenpolitik¹¹⁵ seit dem Machtwechsel 1998 an der Wirklichkeit vorbei: Das politische Mantra der Außen- und Sicherheitspolitik bleibt das Zivilmachtsverständnis Deutschlands: »politics before force«.¹¹⁶

Wenn aber, zumal in Zeiten der Ressourcenknappheit, für den politisch-institutionellen und den wirtschaftlich-physischen Wiederaufbau *gleichermaßen* Diplomaten, Soldaten, Polizei- und Justizausbilder sowie Entwicklungsexperten benötigt werden, und zwar mit einer Stoßrichtung, dann ist es sinnvoll, sie von Anfang an mit einem einheitlichen Auftrag und als Team zu entsenden. Dazu erhalten die PRT-Mitarbeiter, zumindest die Diplomaten, zivilen Experten und Offiziere mit Führungsaufgaben, idealerweise eine gemeinsame politische und praktische Einsatzvorbereitung. Dies soll sicherstellen, daß die unterschiedlichen Ressortkulturen mit ihren jeweiligen Denk- und Arbeitsweisen einander so angenähert werden, daß am Einsatzort eine effektive Teamarbeit gelingt.¹¹⁷ Im Krisengebiet wird der integrative Ansatz durch

115 Siehe hierzu die Diskussion bei Hanns W. Maull/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hg.), Deutschland im Abseits? Rotgrüne Außenpolitik 1998–2003, Baden-Baden 2003.

116 Vgl. Hanns W. Maull, Die deutsche Außenpolitik: Auf der Suche nach neuen Orientierungen, Washington, D.C.: Georgetown University, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, The BMW Center for German and European Studies, Mai 2004 (Working Paper Nr. 9-04), S. 10.

117 Im politischen Berlin wird im Aktionsplan »Zivile Krisenprävention und Friedenskonsolidierung« vom 12. Mai 2004 [wie Fn. 55] – mit seinen Instrumenten eines koordinierenden Ressortkreises (Vorsitz: AA) und eines wissenschaftlich-zivilgesellschaftlichen Beirats – ein Modell ressortübergreifender Friedenskonsolidierungsstrategie gesehen.

gemeinsame Unterbringung und eine enge Abstimmung des Vorgehens unterstrichen. Dadurch lassen sich auch der Schutz des Camps und die Logistik ökonomischer handhaben. In Deutschland werden »Datenbanken« und »Experten-Pools« eingerichtet, um dem vor allem rotationsbedingten Erfahrungsverlust entgegenzuwirken. In einem weiteren Schritt sollen die engsten Partner in diese Dokumentation mit eingebunden werden.

So umfassend und systematisch gibt es das noch nicht, aber die Weichen in diese Richtung sind bereits gestellt, wobei man um eine »grundlegende konzeptionelle, instrumentelle und institutionelle Überarbeitung«¹¹⁸ des deutschen Nation-Building-Konzepts, bei der die jüngsten Erfahrungen kontinuierlich berücksichtigt werden, nicht herumkommen wird. Der qualitative Sprung deutscher Nation-Building-Auslandseinsätze vom völlig getrennten Vorgehen ziviler und militärischer Kräfte hin zum integrierten Konzept war erheblich und ließ den Beteiligten wenig Vorbereitungszeit. Reibungsverluste waren deshalb unvermeidlich. Inzwischen lassen die PRTs in Kunduz und Feyzabad ihre »lessons learned« bereits kontinuierlich in die operative und konzeptionelle Planung der Bundesregierung einfließen. In Berlin finden erste Evaluierungsveranstaltungen statt, an denen bereits auch Vertreter der Wissenschaft teilnehmen. Vor Ort, in den Krisengebieten, arbeiten die ersten Auslandsvertretungen der Bundesregierung dieses neuen Typs und erproben die neuen Strukturen. Neben den PRTs in Kunduz (mit Außenstelle in Taloqan) und Feyzabad hat das AA zuletzt in Banda Aceh eine Außenstelle der Botschaft Jakarta eingerichtet, die für zunächst zwei Jahre die Fluthilfe der Bundesregierung koordinieren soll,¹¹⁹ eine Krisenmanagement-Operation, an der die Bundesmarine mit dem Versorgungsschiff »Berlin« und einem mobilen Rettungszentrum auf begrenzte Zeit beteiligt war. Die Arbeit der Bundesregierung in Banda Aceh ist zwar nicht in Form eines PRT organisiert. Aber das Prinzip des integrierten, nicht mehr separierten zivil-militärischen Kriseneinsatzes findet sich auch dort.

Ob sich aus dem Experiment am Hindukusch für künftige deutsche Nation-Building-Aktivitäten ein »reguläres« Instrument entwickeln läßt, hängt nicht

zuletzt von den spezifischen Einsatzbedingungen in der jeweiligen Post-Konflikt-Gesellschaft ab. Aber die Vorzüge eines von Anfang an integrierten Vorgehens ziviler und militärischer deutscher staatlicher bzw. halb-staatlicher Akteure innerhalb des internationalen Konfliktmanagements sollten dann soweit wie möglich Schule machen. Für ein solches Fazit reichen die in Afghanistan gewonnenen Erfahrungen aus.

¹¹⁸ Ruck/Schmidt, Nationale Interessen definieren [wie Fn. 76].

¹¹⁹ Siehe unter anderem Bundesaußenminister Joseph Fischer, Die Katastrophe führt uns zusammen, Interview mit dem ARD-Morgenmagazin vom 10.1.2005, <www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/presse_archiv?archiv_id=6669>.

Abkürzungen

| | | | |
|-----------|---|-------|--|
| AA | Auswärtiges Amt | UNAMA | United Nations Assistance Mission in Afghanistan |
| AGEF | Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit e.V. | UNDP | United Nations Development Programme |
| AOR | Area of Responsibility | UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| BMI | Bundesministerium des Innern | UNMIK | United Nations Interim Administration Mission in Kosovo |
| BMVg | Bundesministerium der Verteidigung | UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | USIP | United States Institute of Peace (Washington) |
| BT | Deutscher Bundestag | VN | Vereinte Nationen |
| CENTCOM | US Central Command (Tampa/USA) | WCFFA | Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University (Cambridge/USA) |
| CFC-A | Combined Forces Command Afghanistan (Kabul) | ZMZ | Zivil-Militärische Zusammenarbeit |
| CIMIC | Civil-Military Cooperation | | |
| CJCMOTF | Coalition Joint Civil-Military Operations Task Force | | |
| CJTf | Combined Joint Task Force | | |
| CSIS | Center for Strategic and International Studies (Washington) | | |
| DDR | Disarmament, Demobilization and Reintegration | | |
| DED | Deutscher Entwicklungsdienst (Bonn) | | |
| DFID | Department for International Development (London) | | |
| EinsFüKdo | Einsatzführungskommando der Bundeswehr (Geltow) | | |
| ESC | Executive Steering Committee (Kabul) | | |
| ESVP | Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik | | |
| EZ | Entwicklungszusammenarbeit | | |
| FAS | Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung | | |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung | | |
| GAD | Gesetz über den Auswärtigen Dienst | | |
| GGO | Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien | | |
| GOV | Geschäftsordnung für die Auslandsvertretungen | | |
| GTZ | Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Eschborn) | | |
| HAAG | Human Affairs Advisory Group | | |
| IG | Internationale Gemeinschaft | | |
| ISAF | International Security Assistance Force | | |
| JFC | Joint Forces Command (NATO, Brunssum/NL) | | |
| KFOR | Kosovo Force | | |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau (Frankfurt a.M.) | | |
| KSK | Kommando Spezialkräfte der Bundeswehr (Calw) | | |
| MSU | Military Support Units/Military Specialized Units | | |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization | | |
| NGO | Non-Governmental Organization | | |
| OEF | Operation Enduring Freedom | | |
| POLAD | Political Advisor | | |
| PRT | Provincial Reconstruction Team | | |
| QIP | Quick Impact Project | | |
| RAC | Regional Area Command | | |
| ROE | Rules of Engagement | | |
| RWG | Regional Working Group | | |
| SHAPE | Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Mons/Belgien) | | |
| SR | Sicherheitsrat der VN | | |
| SSR | Security Sector Reform | | |
| UN | United Nations | | |